74



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

"EL IMPACTO DEL GASTO SOCIAL EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

ERIK GONZALEZ FUENTES



DIRECTOR DE TESIS: LIC. ARTURO PEÑA CUEVAS

MEXICO, D. F. MARZO DE 2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN


Universidad Nacional
Autónoma de México
UNAM

Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

''Hay una raza de hombres; hay una raza de dioses. Cada uno de ellos saca su aliento vital de la misma madre, pero sus poderes son diversos, de suerte que unos no son nada y los otros son los dueños del cielo luminoso que es su ciudadela siempre.

Sin embargo, todos nosotros participamos de la gran inteligencia; tenemos un poco de la fuerza de los inmortales aunque no sepamos lo que el día nos tiene reservado, lo que el destino nos tiene preparado para antes de que cierre la noche.''

PINDARO

''Hay una raza de hombres; hay una raza de dioses. Cada uno de ellos saca su aliento vital de la misma madre, pero sus poderes son diversos, de suerte que unos no son nada y los otros son los dueños del cielo luminoso que es su ciudadela siempre.

Sin embargo, todos nosotros participamos de la gran inteligencia; tenemos un poco de la fuerza de los inmortales aunque no sepamos lo que el día nos tiene reservado, lo que el destino nos tiene preparado para antes de que cierre la noche.''

PINDARO

AGRADECIMIENTOS

A mis padres Francisco González y Leonor Fuentes por su ejemplo, amor y sacrificio; estoy muy orgulloso de ser su hijo.

A mí hermano Levy, tus consejos siempre los llevo en mente.

A mis amigos que conocí en la facultad, siempre estaré agradecido por su amistad y afecto en especial a: Fermín Mendoza, Eduardo Sánchez, Rubén Salas, Aderak y Yurizán.

Indudablemente tengo que mencionar a mis GRANDES amigos de preparatoria, siempre apoyándome, grandes hermanos... larga vida:

Rubén Alvarez
Ricardo y Gerardo Reyes
Andrés Miranda
Joshua Tree
Marlon W. Guendique

Agradezco las aportaciones y la paciencia del Lic. Arturo Peña Cuevas y el Lic. Constantino Naranjo Lara para la realización de esta investigación.

Por último, a la Facultad de Economía y la Universidad Nacional Autónoma de México por mí formación profesional.

E.G.F.

CONTENIDO

Introducción vi

1. El Estado Mexicano en la Economía **1**

1.1 Definición de Estado 2

1.1.1 Estado y Administración Pública Federal 3

1.2 Funciones de Estado 4

1.2.1 Funciones Económicas y Desarrollo 5

1.2.2 Funciones Sociales y Fallas del Mercado 6

1.3 Política Económica de Estado 8

1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 10

1.3.2 Criterios Generales de Política Económica 11

1.3.3 Dimensión Social de la Reforma de Estado 12

1.4 Redimensión del Estado y Cambio Estructural 13

1.4.1 Ingreso y Gasto Público 14

1.4.2 Crisis Económica y Cambio Estructural 16

1.4.3 Privatización y Desempleo Público 17

2. Gasto Social, Distribución del Ingreso y Pauperización **19**

2.1 Evolución del Gasto Social 20

2.2 Crecimiento y Desarrollo Social 23

2.2.1 El Gobierno en el Sector Educativo 24

2.2.2 El Gobierno en el Sector Salud y Asistencia Social 25

2.3 Gasto Social y Distribución del Ingreso 26

2.3.1 Población y Bienestar 26

2.3.2 Producto Interno Bruto y Gasto Social per Cápita 27

2.3.3 Remuneración Salarial 28

2.3.4 Distribución del Ingreso por el Coeficiente de GINI 31

2.4 Gasto Social y Pauperización 33

2.4.1 Definición y Medición de la Pobreza 33

2.4.2 Pobreza Relativa y Absoluta 34

3. Descentralización del Gasto Social **37**

3.1 Centralización y Descentralización 38

3.1.1 La Centralización y el Pronasol 39

3.2 El Nuevo Federalismo y la Descentralización 42

3.2.1 Servicios Públicos Locales Descentralizados 43

3.2.2 Servicios Públicos Estatales Descentralizados 44

3.3 Descentralización y la Política para el Combate a la Pobreza Extrema 46

3.4 Descentralización del Ramo 20 51

3.5 Modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal y la Creación del Ramo General 33 53

3.6 Gasto Público Descentralizado en Infraestructura Social 56

3.6.1 Infraestructura Social Estatal 59

3.6.2 Infraestructura Social Municipal 60

3.6.3 Algunos Avances en Infraestructura Social Básica 62

3.7 Gasto Público Descentralizado en los Servicios de Educación 64

3.7.1 Infraestructura Educativa y Asistencia Social 67

3.8 Gasto Público Descentralizado en los Servicios de Salud 71

3.9 Los Riesgos de la Descentralización 74

4. El Alcance de la Descentralización: Un Análisis Econométrico según el Criterio de Equidad Vertical **79**

4.1 Revisión Teórica: Las Transferencias Intergubernamentales 80

4.1.1 Transferencias en Bloque 83

4.1.2 Transferencias Categóricas No Complementarias 88

4.1.3 Transferencias Categóricas Complementarias 89

4.1.4 Combinación de Transferencias 92

4.2 Contraste Teórico y Estimaciones Econométricas 93

4.3 Principio de Equidad Vertical 96

4.4 Especificación del Modelo 98

4.5 Resultados Econométricos 100

4.6 Conclusiones Econométricas 105

5. Conclusiones **109**

Apéndice 113

Bibliografía 122

INTRODUCCION

" El concepto de Desarrollo se caracteriza ahora por un amplio pragmatismo, basado en el convencimiento de que este proceso debe ir más allá del Crecimiento Económico e incorporar importantes metas sociales: reducir la pobreza, elevar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de acceso a mejores servicios de educación y salud, entre otras."

J. D. WOLFENSOHN

Actualmente el entorno de la economía mundial ha obligado a los Estados asumir competencias nuevas y diferentes ya no como proveedores exclusivos del desarrollo económico sino como agentes que regulen las fuerzas del mercado; en México como en diversos países Latinoamericanos el proceso de cambio se ha planteado como una necesidad impostergable por transformar el Estado para hacerlo más eficaz en las acciones económicas y sociales que aseguren el crecimiento económico en el marco de la estrategia de desarrollo.

Dentro del proceso de cambio y de modernidad el gobierno mexicano a partir de la década de los ochetas ha tomado un conjunto de medidas de carácter económico-administrativo para mejorar sus instancias públicas; en este contexto el Estado asume nuevas prácticas públicas en la adecuación de sus instituciones, mismas que también se ven afectadas por el adelgazamiento del sector público en sectores no estratégicos para el desarrollo pero sin descuidar la corresponsabilidad con la sociedad.

Entre los diversos capítulos de la llamada Reforma de Estado después de casi veinte años de su instrumentación; las direcciones en el Desarrollo Social adquieren relevancia en las funciones estatales; pues si bien el Estado no interviene excesivamente en áreas productivas este ha adquirido un compromiso más estrecho con la población más necesitada por medio de erogaciones y programas que permiten elevar el nivel de vida de los habitantes del país.

Las erogaciones sociales son identificadas dentro de las funciones del Estado; las cuales permiten redistribuir el ingreso entre familias y regiones con mayores carencias básicas; además permite propiciar la igualdad de oportunidades por medio del acceso a servicios, dando prioridad a las familias más pobres acordes con las garantías y derechos establecidos en la Constitución Política.

La política pública a partir del Plan Nacional de Desarrollo identifica como principal desafío la disminución de la pobreza y moderar la desigualdad para un crecimiento satisfactorio de la economía; en este aspecto el Desarrollo Social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento; es así como la armonía entre el Desarrollo Social y el crecimiento son primordiales dentro de las estrategias del modelo de desarrollo.

En este último marco las nuevas direcciones que ha tomado el Estado en la búsqueda del bienestar social de la población; llevó al gobierno de la República a instrumentar una política descentralizada; con el propósito de reorientar las erogaciones sociales hacia los Estados y Municipios carentes de bienes y servicios básicos; con dicha medida se pretende revertir efectos centralizadores que en épocas anteriores provocaron ineficiencias administrativas como consecuencia de las decisiones llevadas acabo por el gobierno federal. Un ejemplo de dicha concentración y centralización de decisiones se llevo acabo durante la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad (1998-1994) que durante su gestión, los órganos descentralizados no presentaron el alcance esperado debido a las decisiones federales y a la falta de coordinación.

Bernardo Klinksberg (1999) comenta que una de las principales oportunidades de transformación positiva del Estado social en los países en desarrollo se haya en la descentralización de servicios sociales respecto de las regiones y municipios (...) actualmente numerosos países están poniendo en funcionamiento procesos descentralizadores en el campo social, y allí hay claramente una decisión firme hacia el futuro.

En México durante la segunda mitad de la década de los noventas el proceso comienza a tener mayor relevancia como una estrategia que pretende dar cause a los problemas de Pobreza Extrema y escasez de servicios sociales en los niveles de gobierno intermedio y local; en esta etapa la descentralización se refuerza a partir del decreto por parte del Ejecutivo para un Nuevo Federalismo Mexicano (1995-2000) el cuál postula que los órdenes de gobierno estatal y Municipal cumplan con las obligaciones, recursos y funciones que le son propias, mismas que con anterioridad eran asumidas por el gobierno federal.

Así, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo se implemento el Programa para Superar la Pobreza (1995-2000) diseñado bajo los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo en los objetivos de equidad e igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país teniendo como finalidad el combate a la Pobreza Extrema por medio de una política descentralizada, integral y con una fuerte participación social en las jurisdicciones locales.

La política de regionalización parte de los recursos federales que se transfieren a los Municipios en los capítulos de Infraestructura Social Básica instrumentadas por el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) que operaba en el Ramo 26 " Superación de la Pobreza" de 1996 a 1997.

A finales de 1997 los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal permitieron crear el Ramo 33 " Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" donde el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) es traspasado y cambiado de denominación por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) persiguiendo los mismos objetivos que cuando operaba en el Ramo 26. Además de los fondos para la Infraestructura Social, el Ramo 33 también federaliza recursos en los sectores de Educación, Salud y Asistencia Social.

Puesto que la política conlleva una serie de procesos que involucran transferencias de funciones, atribuciones, políticas, delegación de poderes y administraciones, el presente trabajo se delimita a tratar solamente la importancia del Gasto Social descentralizado en las esferas de gobierno estatal y municipal; no obstante, se hace mención a la descentralización administrativa y la participación social en la gestión de recursos federales.

El objetivo general de la investigación consiste en examinar al Gasto Social como un instrumento de Estado, el cuál incide en la distribución del ingreso y el bienestar de las familias más necesitadas del país; además se presenta la nueva dimensión del Estado al instrumentar la descentralización del Gasto Social para erradicar la Pobreza Extrema en las jurisdicciones locales y estatales; que más que una experiencia de casos y experiencias concretas se adopta una reflexión sobre las modalidades y mecanismos de interrelaciones gubernamentales con miras a un crecimiento equilibrado con justicia social.

Puesto que las nuevas direcciones en la redefinición del papel del Estado aparentan ser viables para el país y sus habitantes en general; resulta importante preguntarse ¿Cuál es el papel del Estado en el Desarrollo Social en esta etapa de modernidad de las instancias públicas?, Cómo ha sido el efecto distributivo del Gasto Social en las familias y su evolución resiente respecto a la Pobreza Extrema? ¿Cuáles son los beneficios y los costos que se obtienen al instrumentar una política descentralizada?, y ¿Cuál es el alcance de las erogaciones federalizadas?.

De acuerdo a estas bases, el primer capítulo de la investigación parte de la organización del Estado según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconoce a las jurisdicciones federal, estatal y municipal como ámbitos de gobierno dotados de autonomía y facultades propias: de igual manera se hace hincapié en las funciones económicas y sociales. Con el propósito de identificar el rol del Estado mexicano en materia social se examina el tamaño del sector público en los apartados de ingreso y gasto público durante el cambio estructural.

En un segundo capítulo se examina el Gasto Social federal haciendo énfasis en los sectores Educación, Salud y Asistencia Social los cuales forman parte importante en las metas de crecimiento económico; en este capitulo se pretende identificar como incide el efecto distributivo de las erogaciones sociales y su relación con la Pobreza.

En el tercer capítulo se presenta el análisis del Gasto Social descentralizado partiendo de una revisión de las principales características del proceso de descentralización; además se identifican las principales fallas en la instrumentación del Pronasol que impidieron la efectividad

de la política como instrumento Centralizado; posteriormente se retoma la nueva modalidad del proceso a partir del Nuevo Federalismo Mexicano (1995-2000) donde los temas sociales comienzan a tener mayor influencia para abatir la Pobreza Extrema y los rezagos sociales en las Entidades Federativas y Municipales; de este modo se hace referencia al Fondo de Desarrollo Social Municipal (1995-1997) y los fondos que operan en el Ramo 33 (1998-2000) en Infraestructura Social, Educación y Asistencia Social.

El cuarto capítulo consiste en examinar el alcance de la descentralización según las erogaciones federalizadas del Ramo 33. Para poder explicar las repercusiones de esta política se establece un *análisis de regresión* que responde a los efectos de equidad establecidos en los documentos del Ejecutivo Federal y en la Ley de Coordinación Fiscal, los resultados se presentan de la siguiente manera:

En la sección I) se parte de la revisión teórica de las *transferencias intergubernamentales* que realiza el gobierno federal a los niveles de gobierno estatal y municipal para que estos puedan suministrar bienes y servicios de acuerdo a sus elecciones , durante este proceso se identifican los tres tipos de transferencia correspondientes a los modelos teóricos del Federalismo Fiscal aplicables a la descentralización; en la sección II) se presenta el contraste teórico respecto a los fondos sociales que federaliza el Ramo 33; en la sección III) se examinan las variables económicas y el principio de *equidad vertica*l; el IV) apartado corresponde a la especificación del modelo de regresión; mientras que en la sección V) se presentan los resultados producto de las regresiones efectuadas y por último en la sección VI) se presentan las conclusiones econométricas.

Este capítulo puede ser visto como una contribución a la literatura, pues se acepta el argumento clásico en favor de la descentralización que establece que: "Los gobiernos locales al percibir recursos federales se encuentran en una mejor posición para el manejo eficiente de los recursos en contraposición a un gobierno federal"

Al termino de la investigación se presentan las conclusiones generales con las propuestas y perspectivas para una mejor intervención del Estado mexicano en el Desarrollo Social.

CAPITULO 1

EL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMIA

> *" Catón solía decir que nuestro Estado superaba a todos los demás por su constitución; en éstos, por regla general, un individuos había establecido, por medio de sus leyes a instituciones, su propia forma de Estado...; nuestro Estado, por el contrario, fue el producto, no del genio de un hombre solo, sino de muchos; no de la vida de un hombre, sino de varios siglos y épocas. El genio ha sido tan profundo como para hacer que a un hombre determinado y en un momento determinado no se le pase algo por alto; ni tampoco, si todo el genio estuviera concentrado en un hombre, podría éste tener tal presión como para abarcarlo todo en un momento determinado; se necesita una experiencia real a través de los tiempos."*
>
> CICERON

En los últimos años el Estado ha jugado un papel determinante en el crecimiento económico y el Desarrollo Social de la economía; gran parte de sus objetivos se encuentran establecidos en documentos constitucionales y en diversos estudios teóricos sobre el Estado; no obstante, a partir de la década de los ochentas, los profundos cambios internacionales obligaron a una revisión del papel del Estado sobre lo que puede y debe desempeñar en la economía.

En México las recurrentes crisis y el entorno de la economía internacional obligaron al Estado a replantear su papel, pues se ha convertido en un agente regulador de las actividades productivas y comienza a mostrar mayor influencia en sectores sociales.

El presente capítulo examina de manera breve la caracterización del Estado mexicano partiendo de su organización establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de igual manera se hace hincapié en las funciones económicas y sociales y el papel del Estado en el Desarrollo Social en la llamada Reforma de Estado.

1.1 DEFINICION DE ESTADO

El Estado es por esencia la forma y la representación, de la relación social determinante, del poder y, del bienestar público el cual los articula con los poderes y con sus determinadas funciones, pero, a su vez está determinado por el conjunto de formas específicas en que se organiza el todo social.[1] En un sentido más amplio, el Estado denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad.[2]

En México la composición jurídica del Estado Federal se encuentra determinada por un conjunto de leyes derivadas de la expresión popular y subordinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cuál reconoce a la Federación, Estados y Municipios como órdenes jurídicos capaces de crear sus propias leyes en sus límites geográficos de competencia; además de las partes integrantes de la Federación se encuentran establecidos constitucionalmente los Poderes de la Unión que integran y coordina la cohesión con la sociedad en la búsqueda por atender las demandas de los ciudadanos mexicanos.

División de Poderes

- *Poder Legislativo*; órgano encargado de crear leyes se constituye por el Congreso, Senadores y Diputados, los miembros que conforman el Congreso son representantes de la Sociedad.

- *Poder Ejecutivo*; el poder recae en el Presidente de la Nación, comprende a su vez a la Administración Pública Federal compuesta por las secretarías de estado y departamentos administrativos.

- *Poder Judicial*; órgano responsable de la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, el poder es ejercido por la Suprema Corte de Justicia con la ayuda de Tribunales y Juzgados.

---

1 Bolivar Espinosa, Augusto, "En torno al Estado como Promotor del Bienestar Social en México". En *Funciones del Estado en Desarrollo Económico y Social. México, 1998*. p.115.

2 Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997, *Banco Mundial*, Washington. D.C. p. 22.

Por otro parte, el Gobierno es un término que a menudo se utiliza para referirse a un Estado; sin embargo, dicho concepto se emplea de manera diferente según el contexto económico y político; Banco Mundial señala algunas de las principales características para referirse a un Gobierno:[3]

- Puede referirse al proceso de gobernar,
- Al ejercicio del poder.
- A una situación de "imperio del orden."
- Al conjunto de personas que ocupan puestos de autoridad en un Estado.
- A la manera, método o sistema de gobernar una sociedad.
- La estructura y organización de los cargos públicos así como al modo en que se relaciona con los gobernados.

1.1.1 Estado y Administración Pública Federal

La Administración Pública Federal es el conjunto de órganos administrativos mediante los cuáles el gobierno hace cumplir la política y voluntad del Estado; al organizarse cumple con sus funciones administrativas por medio de las instituciones las cuales perciben recursos económicos que permiten promover la producción de servicios públicos que demanda la sociedad; de este modo, la Administración Pública Federal se constituye por los tres Poderes de la Unión, organismos auxiliares creados por los poderes; además comprende al Gobierno Federal y al sector paraestatal excluyendo a los gobiernos locales que forman parte del Sector Público mexicano.

Niveles de Gobierno

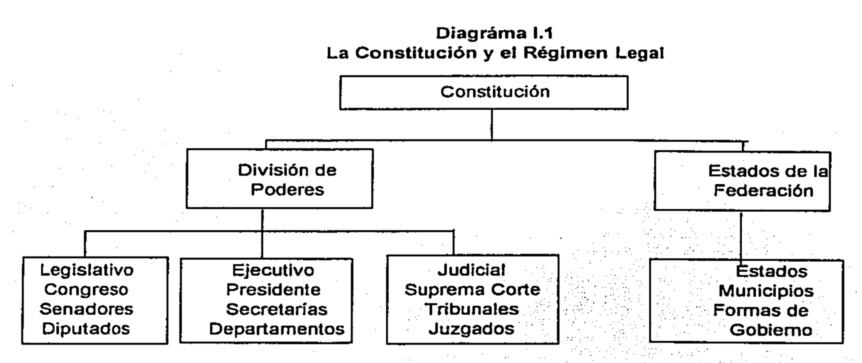
- *Federal*, es el sistema de gobierno de una confederación de Estados autónomos que en los asuntos de interés general se encuentran sujetos a decisiones de una autoridad central.
- *Estados*, entidad política que preside el destino colectivo de una sociedad y que ejerce por esta razón el poder legal.
- *Municipios*, ámbito de gobierno donde la administración es regida por un ayuntamiento teniendo el sustento legal y autonomía en áreas administrativas, su esencia radica en atender necesidades y demandas comunitarias inmediatas.

---

[3] *Banco Mundial*: Op. Cit. pp. 22.

Los organismos administrativos en su ámbito de competencia llevan acabo políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos acorde con las leyes que rigen al país; es por ello que la Administración Pública Federal comprende acciones y procesos del Estado, incluyendo a instituciones que comprende a los partidos políticos; grupos de presión, empresarios, organizaciones sindicales e incluso instituciones que cumplen con funciones ideológicas como suelen ser las universidades y los medios de comunicación.

Diagráma I.1
La Constitución y el Régimen Legal



FUENTE: Ayala Espino, José " El Sector Público de la Economía Mexicana"; Versión Preliminar; 1998. Facultad de Economía

1.2 FUNCIONES DE ESTADO

El intervencionismo estatal se refiere a la capacidad del Estado para asignar recursos escasos a la economía que permitan dar cause a los desequilibrios suscitados en el intercambio económico así como insentivar el crecimiento. Para lograr la asignación adecuada de los recursos el Estado adopta criterios selectivos para incrementar la eficiencia de la acción estatal; no obstante para lograr ello la capacidad es fundamental para emprender y promover acciones de interés colectivo.

La capacidad depende de las instituciones públicas para establecer normas y controles que mejoren su desempeño y hacer que el sector estatal responda a las demandas de la poblaci□ón. Como consecuencia de las diversas áreas de intervención; así como el grado de dificultad y complejidad que representan las funciones; la literatura económica establece las funciones de Estado de la siguiente manera.

1.2.1 Funciones Económicas y Desarrollo

Intervención directa: Se refiere a la actuación del Estado en la economía para alcanzar fines desarrollistas, empleando instrumentos que incrementen la productividad, la competitividad y la eficiencia económica. El propósito de la intervención es hacer más dinámico y eficiente el intercambio; a este tipo de intervención se deben las funciones de carácter económico:

1. *Desarrollo económico*, el Estado diseña diversas políticas de carácter industrial, comercial, etc; para trascender en el crecimiento y en el beneficio colectivo de los diversos estratos sociales; en este caso el crecimiento es un medio para alcanzar el desarrollo.[4]

2. *Estabilidad económica*, con los instrumentos fiscales y monetarios el Estado interviene en la economía para cumplir con los objetivos de estabilización, para ello emplea instrumentos de *Política monetaria* los cuáles permiten controlar la inflación, mantener la paridad cambiaría y el poder adquisitivo de las familias.

3. *Distribución del Ingreso*, la política social forma parte importante en la distribución del ingreso; para alcanzar dicho objetivo se diseñan programas donde el Estado influye en las decisiones de los agentes económicos excluidos en el proceso de desarrollo de tal manera que permita moderar las iniquidades de los habitantes; de igual manera puede llevar acabo la distribución por medio de instrumentos fiscales.

4. *Mejorar la asignación de recursos*, en este caso la provisión de bienes públicos permiten dotar a la economía de bienes que el sector privado no considera lucrativos pero que sin embargo son fundamentales para el desarrollo; así la infraestructura y los servicios públicos y privados convergen en la economía en la búsqueda por incentivar el bienestar y el crecimiento.

Las *funciones económicas de Estado* adquieren relevancia principalmente por las teorías desarrollistas que giran en torno a la hipótesis referente a los sacrificios que se necesitan realizar para conseguir metas de carácter macroeconómico que impliquen equilibrios económicos y financieros, los cuales incentivarán al crecimiento, y finalmente, el beneficio para la población

---

[4] Debe de entenderse que el crecimiento económico significa el incremento de las actividades económicas, lo cual es un fenómeno objetivo, por lo que puede ser observable y también medible. El crecimiento económico se manifiesta en la expansión de las fuerzas productivas, es decir, de la fuerza de trabajo, del capital, de la producción, de las ventas y del comercio. El crecimiento es un concepto que permite entender en términos cuantitativos el desenvolvimiento de la economía de una nación: se trata de una medición que puede hacerse por periodos específicos con el objeto de hacer comparaciones; puede ser anual, por decenios o sexenal. Por otra parte, el desarrollo económico puede definirse como el proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma.

en general hasta llegar a los sectores más pobres, arrancándolos de su situación de Pobreza, dichas teorías plantean que bajo este mecanismo el beneficio del crecimiento llegaría a los sectores menos favorecidos; de este modo; cuando el crecimiento aumenta (recuperación y auge) los ingresos aumentan de igual manera por los fenómenos económicos y sociológicos los cuales reducen las desigualdades entre la sociedad; por otro lado, los índices se acrecientan cuando se contrae el crecimiento económico (recesión y depresión) reduciendo los ingresos de las familias.[5]

1.2.2 Funciones Sociales y Fallas del Mercado

Intervención indirecta: En este caso la intervención estatal tienen como objetivo proteger a la sociedad; por medio de acciones sociales que atiendan a las necesidades comunitarias permitiendo corregir *fallas del mercado* como son las *Externalidades, monopolios y problemas de información.* A este tipo de intervención son denominadas las funciones de carácter no económico y son consideradas como sociales pues comprenden políticas que determinan al Estado como regulador de la economía.[6]

En el cuadro 1.1 se presenta la intervención estatal en el manejo de *fallas del mercado* y las principales áreas sociales donde pretende influir por medio de acciones distributivas para alcanzar el bienestar social de las familias más desprotegidas.

CUADRO 1.1

Funciones del Estado

	Manejar fallas del mercado			Mejorar distribución
Intervención Mínima	Provisión de bienes públicos puros: Defensa Nacional, Sistema legal, Estabilidad política, Derechos de propiedad, Estabilidad macroeconómica y Salud pública			Protección de los Pobres, Programas de la lucha contra pobreza Socorro encontra de catástrofe
Intervención Intermedia	Manejar externalidades Educación básica y Mejoramiento del ambiente	Regulación de monopolios Regulación de servicios públicos Competencia	Atenuar información imperfecta: Seguros (salud, vida y pensiones, Protección al consumidor)	Ofrece seguros sociales: Pensiones con efectos redistributivos Subsidios familiares
Intervención Activa	Coordinar actividades privadas: creación de mercados y agrupación de actividades			Redistribución: Redistribución de activos

Fuente: Banco Mundial, *Informe de la Economía Mundial* 1997.

---

[5] Sin embargo; debe de considerarse que en la actualidad dicha teoria ha sido cuestionada por diversos autores, por ejemplo, Joseph Stiglitz (1996) menciona que " Hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento. No obstante que esto podría ser visto como no más que sentido común, hasta la experiencia de Asia Oriental el ' sentido común' sugería exactamente lo contrario: que el crecimiento producía desigualdad y que la desigualdad era necesaria para el crecimiento."

[6] El término de *carácter no económico* es empleado por Elía Marúm Espinosa para determinar la intervención indirecta;

Las imperfecciones de mercado de acuerdo a la *teoría económica* provoca serias implicasiones en la asignación de recursos; pues con la existencia de *fallas de mercado* los resultados arrojados no llevan a soluciones totalmente óptimas en el sentido de Pareto (*second best*), y aún cuando en el sistema de mercado se tiene como principio la no intervención del Estado, en este caso se justifica siempre y cuando sea para perseguir objetivos distributivos del ingreso sin que ello amerite que el Estado deba de eliminar las fallas por completo; el cuadro 1.2 resumen los principales postulados de las imperfecciones de mercado según la *teoría económica.*

Actualmente existe un considerable cuestionamiento sobre el grado apropiado de intervencionismo en la economía, sin embargo, la literatura especializada que existe crítica en mayor o menor medida las dimensiones y la intervención estatal pero coincide en que no se conoce aún, ni teóricamente, una forma de organización que sustituya al Estado-Nación.[7] De acuerdo a los estudios realizados por el Banco Mundial (Informe 1997 y Estudios Económicos 1998) los nuevos retos en la globalización económica y financiera llevó a modernizar al Estado en nuevas direcciones para atender a los ciudadanos en las necesidades de Bienestar Social redefiniendo su postura en la economía para resolver problemas sociales así como en la revitalización de las instituciones públicas, bajo el contexto de Reforma de Estado.

1.3 POLITICA ECONOMICA DE ESTADO

El Estado como instrumento de grupos sociales se encarga de diseñar políticas para el funcionamiento del sistema económico valiéndose de diversos actores como son las instituciones y organizaciones públicas y privadas, las cuáles permiten articular las principales demandas ciudadanas con el propósito de alcanzar el bienestar colectivo; puesto que el carácter económico del Estado es optar por medidas que propicien la maximización del bienestar y minimizar los costos sociales, la Política Económica de Estado se entiende como:[8] "El conjunto de sistemas, acciones y medidas que lleva acabo el gobierno como elemento constitutivo del propio Estado- a través de sus instituciones y con fundamento en los instrumentos creados por el orden jurídico estable- para la satisfacción de necesidades colectivas, en cumplimiento de fines, que con apoyo y respeto en los principios constitucionales se hallan definido - capaz de trascender más allá de los periodos republicanos del gobierno."

La Constitución Política de México en los artículos 15 y 16 señala los principios del Estado como órgano responsable de la rectoría del desarrollo económico y la distribución de la riqueza, permitiendo optimizar sus objetivos con recursos y facultades que le son encomendadas; entre los párrafos más importantes destacan los siguientes:

---

véase : " El Estado como agente Económico en México: Modalidades y Retos en su Funcionamiento Actual " en: *Funciones del Estado en Desarrollo Económico y Social.* Op. Cit.

[7] Véase a Eduardo R. Bourns Castelo. "La Reforma del Estado: una visión Empresarial en la Revista " *El Mercado de Valores*; diciembre de 1998. Nafin. México. p.17.

[8] Gómez G., Ismael: "Hacia una Política Económica de Estado", *El Mercado de Valores*; abril de 1998, México. p. 27.

Cuadro 1.2
Fallas del Mercado

Fallas del mercado	Descripción	Intervención
Externalidades	Es el efecto de las actividades de producción o consumo que realiza un agente económico sobre el consumo o producción de otros agentes; Las externalidades pueden ser positivas o negativas. Las externalidades pueden ocasionar mejoras en el bienestar cuando es positiva y en caso contrario su perdida . Un ejemplo típico de una externalidad negativa es la contaminación que implica un costo social elevado a las empresas e incluso a la sociedad. Una externalidad positiva puede ser el apredizaje que se obtiene en una determinada actividad productiva, la cuál puede incrementar la productividad de una empresa sin la necesidad de que exista una retribución por el conocimiento obtenido por medio del apredizaje, en este caso se puede incrementar la producción y eficiencia económica de la unidad productora.	El Estado puede reducir las externalidade negativas por medio de impuestos (impuesto pigubiano); también con la reasignación de los derechos de propiedad; de igual manera puede incentivar externalidades positivas por medio de programas que fomenten el aprendizaje a individuos involucrados en la actividad productiva de una empresa implicando mayores beneficios y reduciendo el costo social.
Bienes Públicos	Son aquellos bienes que satisfacen las necesidades sociales se caracterizan por formar parte de los esquemas de preferencia individual, oferta conjunta, generar externalidades, no rivalidad en el consumo, son de provisión estatal o pública y además pueden valorarse de manera distinta.	El Estado interviene en la economía suministrando bienes públicos que no excluyan a los consumidores de manera que puedan generar externalidades positivas y negativas en los niveles de gobierno periféricos.(Stiglitz,1992)
Monopolio	Estructura de mercado donde hay un oferente y muchos demandantes de un bien determinado, el monopolista para maximizar sus beneficios fija precios y niveles de producción; además puede llevar acabo políticas de discriminación de precios provocando que los consumidores compren las mercancías a los precios establecidos por el monopolista excluyendo con ello a consumidores que no puedan adquirir el bien a precios de monopolio.	El Estado puede regular al monopolista con el propósito de distribuir la riqueza equitativamente valiendose para ello de impuestos de cuantía fija, por unidad y por el total de producción. Sin embargo, puede existir un efecto adverso pues el monopolista puede transferir parte del impuesto al consumidor pero la estructura teórica identifica beneficios inferiores y reducción del nivel de producción (Salvatore,1994).
Problemas de Información	En la economía real las decisiones económicas se toman decisiones bajo incertidumbre debido a la falta de información, es por ello que los consumidores no conocen perfectamente los precios ni la calidad de los bienes en el sistema ni mucho menos conocen las cantidades que se suministran; por otro lado los productores desconocen las preferencias verdaderas de los consumidores; tampoco conocen con precisión los precios de los factores de la producción, la demanda exacta de sus productos ni mucho menos la marcha futura de la economía que pueda afectar las decisiones al invertir.Todas estas causas se deben a los problemas de información.	En este caso el Estado pude crear instituciones públicas que se encarguen de suministrar información a la economía, con la finalidad de reducir la incertidumbre y trascender en las decisiones más acertadas por parte de los consumidores y los productores con ello la información incompleta (información valiosa que solamente poseé un agente de los involucrados en el intercambio); y la información asimétrica (información mal distribuida o fragmentada entre los agentes en el intercambio) puede ser reducidas.

FUENTE: Elaboración propia.

- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo; así como una justa distribución del ingreso y la riqueza.

- Se le otorga al Estado la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional [...] la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

La Política Económica en sí cumple una función necesaria de enlace entre los planos económico y político. Los componentes que la conforman son la política la cuál se desarrolla y relaciona con la manera en que se forma y se organiza el "poder" y su "administración" de este modo la política se encuentra definida por reglas adaptadas por un Gobierno elegido con el consentimiento de la mayoría de la población;[9] para ello la representación popular, los partidos políticos, las agrupaciones empresariales, sectores e interlocutores de representación social son fundamentales para su desarrollo; mientras que la economía se refiere a las leyes que rigen los procesos de producción, distribución y uso del excedente económico.

CUADRO 1.3
La Política Económica*

OBJETIVOS

Principalmente a corto plazo (coyuntural)	
1. Pleno empleo.	
2. Estabilidad de precios.	
3. Mejora de la balanza de pagos.	
Principalmente a largo plazo (estructural)	
4. Expansión de la producción.	Primario
5. Mejora en la asignación de los factores de la producción.	Primario
6. Satisfacción de las necesidades colectivas.	Primario
7. Mejora en la distribución de la renta y la riqueza.	Primario
8. Protección y prioridades a determinadas regiones o industrias.	Primario
9. Mejora en las normas de consumo privado.	Secundario
10. Seguridad de abastecimiento.	Secundario
11. Mejora en el tamaño o en la estructura de la población.	Secundario
12. Reducción de la jornada labora.	Secundario

* Se refiere a la clasificación tradicional propuesta por Kirchen.
FUENTE: Fernández Diaz Andrés, Parejo y Rodriguez."La Metodología de la Política Económica" en *Política Económica*, McGraw Hill 1995. España. P.5.

---

9 Se entienden las categorías de "poder" como la facultad que ciertos grupos sociales tienen, para influir en el comportamiento de otras clases y grupos sociales. La concepción de Política Económica supone la existencia de un centro emisor de decisiones y acciones que es el Estado: éste hace uso del poder para influir sobre los agentes más importantes y de mayor presencia en la sociedad buscando modificar sus comportamientos económicos, sociales y políticos en su favor. Sin embargo, se presenta una reciprocidad, ya que el propio Estado es influido en su funcionamiento por los grupos sociales relevantes; en el proceso de descentralización los poderes y la administración pública juegan un papel importante que permiten cumplir con las función asignativa del Estado en la provisión de bienes públicos; el tema será abordado en el capítulo tres.

Así, la Política Económica cubre las acciones del poder y sus decisiones en el campo de la producción y distribución de los bienes y servicios de la sociedad, además de cumplir con las decisiones referidas al uso del excedente económico; una clasificación tradicional sobre la Política Económica y sus objetivos es presentada en el cuadro 1.3.[10]

1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo

En México la Política Económica de mediano plazo se establece a partir de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo sexenal; el documento identifica la dirección que seguirá el país en diversas áreas de interés nacional las cuáles se manifiestan en políticas y objetivos prioritarios entre las que destacan por su relevancia las diseñadas para alcanzar el crecimiento económico y el Desarrollo Social; en este último marco se identifica como principal desafío la disminución de la Pobreza y moderar la desigualdad; el Desarrollo Social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento; permitiendo una armonía entre el Desarrollo Social y el crecimiento primordiales dentro de la estrategias de desarrollo.

Para llevar acabo los objetivos inscritos en el plan; el Estado obtiene recursos económicos para llevar acabo sus actividades cotidianas mismos que obtiene de sus actividades económicas, de la explotación de los recursos y de los ingresos por parte de los particulares; para ello se lleva a cabo la planeación que lleve a corregir los problemas económicos y políticos suscitados en el país debiendo ajustarse a las necesidades particulares del Estado; la planeación es una forma de ordenar sistemáticamente las actividades económicas, sociales, políticas y culturales; a partir de un inventario de recursos humanos, físicos, técnicos, financieros, etc.; la planeación es un instrumento de gobierno que busca conjuntar esfuerzos para lograr metas y objetivos comunes; por medio de la producción, la inducción y orientación de las políticas hacia los grandes objetivos que se propone; adoptando constantemente la legislación y la organización administrativa del Estado para obtener un presupuesto gubernamental, donde se concentre el destino de los ingresos públicos con objetivos inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Criterios Generales de Política Económica.[11]

El Presupuesto de Egresos de la Federación se construye con los ante proyectos de las Entidades Federativas y con la organización de la Administración Pública como lo marque la ley.

---

[10] En la mayoría de las definiciones sobre Política económica, se establecen categorías sobre la instrumentación y los agentes involucrados durante el proceso: siguiendo a Lichtenztejn, se parten de cuatro categorías: El centro o poder de decisión: referido al Estado-gobierno, poder central, autoridades o agentes públicos responsables, agentes supremos o entes sujetos. Las prácticas o mecanismos de decisión: referidos a acciones, medios, instrumentos, variables instrumentales y medidas. Destinatarios sociales de las acciones: referidos a sectores, actividades, unidades, entes objeto, clases sociales, grupos. Propósitos de las decisiones: referidos a fines, objetivos, metas, conductas, comportamientos.

[11] La Ley de Planeación se publicó en el Diario oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983. Se compone de siete capítulos y una sección de cinco artículos transitorios, en diversos capítulos se establecen las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y encauzar las actividades de la Administración Pública Federal así como la coordinación de participación de las Entidades Federativas requerida para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

En el cuadro 1.4 se presentan las relaciones intergubernamental durante la planeación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; así como la importancia de los recursos públicos para alcanzar los objetivos económicos y sociales.

Cuadro 1.4
Relaciones Intergubernamentales

Entradas 1/	Proceso	Salidas (formales)
I. Necesidades, recursos y demandas nacionales	Sistema político ampliado	Respuestas funcionales globales: Plan Nacional de Desarrollo (PND), presupuesto federal Programas federales, Lineas jurídicas
II. Necesidaes, recursos y demandas estatales bases jurídicas programaticas (federales)	Subsistema político estatal	Respuestas estatales, Planes, programas, presupuesto y líneas jurídicas estatales
III. Necesidades, recursos y demandas municipales	Subsistema municipal de gobierno	Respuestas municipales, Planes, programas y presupuesto

1/ Los numeros I, II y III se refieren a los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal respectivamente.
FUENTE: Del Castillo G. Roberto " Los Municipios en Mexico" CIDE- Porrua, 1999 p 28

1.3.2 Criterios Generales de Política Económica

Los objetivos de Política Económica de corto plazo se encuentran establecidos bajo decreto en los Criterios Generales de Política Económica, esta iniciativa es propuesta por el Ejecutivo Federal quién es el encargado de enviar al Congreso de la Unión los lineamientos que regirán al país durante un periodo anual.

Sin duda alguna entre los principales lineamientos que han sido de gran interés en la modernidad del Estado destacan por su relevancia las políticas de cambio estructural; y las diseñadas para las finanzas públicas; pues estas en los últimos años se han visto afectadas por la crisis económica y el entorno internacional.[12]

1. Política de Cambio Estructural, las políticas en este concepto tienen el propósito de aumentar la eficiencia del aparato productivo, reduciendo costos de una regulación excesiva, es por ello que se pretende continuar con un proceso de desincorporación y promover una mayor participación de los sectores privado y social.

2. Política Fiscal, tiene el principio de fortalecer las finanzas públicas y la estabilidad para el crecimiento sostenido de la actividad productiva, para ello se avanza en la modernización del sistema fiscal, eliminando distorciones que afectan el desarrollo de las actividades productivas, en la actualidad se pretende simplificar los procedimientos de cumplimiento tributario y fortalecer la seguridad jurídica del contribuyente.

[12] Los Criterios Generales de Política Económica cambian anualmente y puede que las metas planeadas en ellos no se lleven acabo ya sea por cambios en la economía internacional o fenómenos no imprevistos que repercuten en la economía nacional. Dentro de los criterios, los rubros tomados en cuenta se basan en los apartados más importantes de 1998 al 2000.

3. Política de Gasto, la política de gasto público cumple con el principio de crecimiento con estabilidad económica principalmente dirigido al combate a la Pobreza, seguridad pública, inversión y promoción del Federalismo.

1.3.3 Dimensión Social de la Reforma del Estado

La Reforma de Estado nace con el propósito principal de modernizar las estructuras de gobierno para formar una organización productiva, flexible y más eficiente, revitalizando la confianza de la sociedad con las capacidades de las instituciones estatales acorde con las nuevas exigencias ciudadanas para una relación más estrecha entre el Estado y la sociedad.

En México para conseguir dicho objetivo el gobierno se ha inmerso en un proceso de transformación estructural y de modernidad de las instancias públicas que involucran medidas de carácter administrativo, económico, judicial e incluso electoral las cuáles representan avances significativos para la Reforma del Estado.[13] Al modernizar la capacidad rectora estatal se pretende propiciar un crecimiento económico equilibrado donde la asignación de recursos escasos estén orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población menos favorecida además de vincular al individuo en las preocupaciones del Estado.

Aún cuando el proceso de Reforma contiene diversos capítulos esta puede ser caracterizada en los siguientes términos:[14]

- Reducción de aparatos estatales.
- Cambio legislativo profundo desde la Constitución.
- Privatización de empresas públicas y servicios públicos.
- Reducción del déficit presupuestario mediante supresión de plazas laborales y despido masivo de trabajadores.
- Redistribución y transferencia de poder del Gobierno Federal a Entidades Federativas y Municipios.

---

[13] Resulta importante señalar que la Reforma del Estado en México se ha dado de forma pausada, en el campo de las reformas normativas estas se inician durante la administración del Presidente José López Portillo (1976-1982) que se sintetizó en reformas constitucionales y en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos electorales, no obstante, a partir de 1988 se inicio formalmente bajo el nombre de Reforma de Estado, con el propósito de adecuar y actualizar en entrenamiento institucional que vincula la relación entre gobernantes y gobernados desde una perspectiva más integral. Véase a Vázquez Alfaro, José L. "*Reforma del Estado Mexicano*" El Mercado de Valores, Nafin, México 1998,p.43 y Palacios Alcorcer, Mariano "*Reforma del Estado en México*" El Mercado de Valores, Nafin, México 1998,p.3.

[14] Sin embargo, no necesariamente se presenta en todos los países con el mismo énfasis, véase Alcolcer, Jorge "Antecedentes y Perspectivas de la Reforma del Estado en México", *El Mercado de Valores*. Op. Cit. p.9.

Debe de comprenderse que la Reforma del Estado se inscribe a partir de un entorno global y competitivo donde el gobierno no busca implantar modelos dogmáticos sino renovar el papel del Estado en la protección de los derechos sociales de la población mexicana menos privilegiada.[15] Para ello la Reforma integral de Estado debe de estar dirigida a fortalecer la capacidad estatal para proporcionar el progreso de la población e incorporar a los sectores más pobres y marginados a través de un desarrollo económico sostenido, equitativo e incluyente por medio de una política social eficaz.

Para rescatar la importancia que tienen las instituciones públicas en áreas sociales en la Reforma de Estado se examina en los siguientes apartados el Tamaño del Sector público en los apartados de ingreso y gasto público.

1.4 REDIMENCION DEL ESTADO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

En los últimos diez años la reducción del tamaño del Sector Público mexicano fue el producto de las recurrentes crisis y el cambio estructural que afectaron las finanzas públicas además de presentar un alejamiento del Estado en sectores económicos no estratégicos para el desarrollo. Es importante mencionar que el Sector Público de la economía se constituye por departamentos, agencias de gobierno y corporaciones públicas; es así como encontramos una red de entidades compuestas por el gobierno general (gobierno federal, estatal y municipal y seguridad social); el sector paraestatal (empresas públicas) y el sector público financiero (banca de desarrollo y banca central).

Para poder medir su participación del Estado en la economía se emplean las relaciones de ingreso y gasto público respecto al Producto Interno Bruto; con dichas relaciones se puede obtener el ritmo de crecimiento o decremento que ha tenido el Sector Público en un periodo de tiempo determinado en relación con el crecimiento. En la Gráfica 1.1 se presentan dichas relaciones para el caso mexicano.

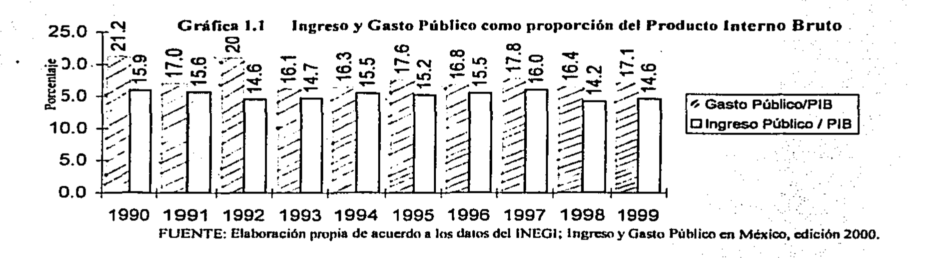
Como puede apreciarse la participación del Estado en la economía ha dejado de ser influyente[16] y solamente en los años de 1990 y 1992 mostró incrementos considerables de 21.2% y 20.9%, la relación promedio del gasto público / PIB durante la primera parte de los noventa se ubicó en 18.3% y a partir de 1995 a 1999 el indicador se reduce sensiblemente en 17%.

---

[15] Es importante señalar que las Garantías y Derechos sociales se encuentran inscritos en la Constitución Política a través del los artículos 3o. Sobre la Educación que imparte el Estado; el artículo 27 de la Propiedad de Tierras y el artículo 123 Sobre el Trabajo y la Prevención Social.

[16] Una proporción alta en el indicador de más del 25% significa un gobierno influyente. Ayala Espino José, "*El Sector Público de la Economía Mexicana*"; versión preliminar solo para evaluar la cátedra), Facultad de Economía; UNAM; México p.55.

Por otro lado, los ingresos públicos respecto al PIB; no mostraron ningún cambio significativo; pues durante los primeros cinco años la tasa promedio fue de 15.2% y para la segunda mitad de 15.1%.



Gráfica 1.1 Ingreso y Gasto Público como proporción del Producto Interno Bruto

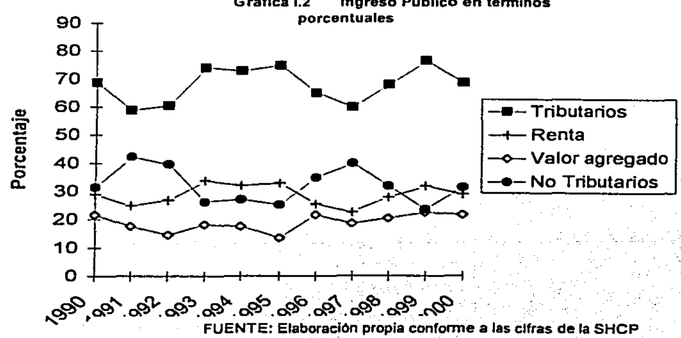
FUENTE: Elaboración propia de acuerdo a los datos del INEGI; Ingreso y Gasto Público en México, edición 2000.

1.4.1 Ingreso y Gasto Público

Ingreso Público

Puesto que gran parte de las empresas públicas se encontraron en un proceso de desincorporación; la reducción de las fuentes de ingreso del erario público fueron menores en comparación de años anteriores. En la Gráfica 1.2 se presenta la evolución de los ingresos tributarios y no tributarios en términos porcentuales; en 1991 el Gobierno mexicano percibió de

Gráfica I.2 Ingreso Público en términos porcentuales



FUENTE: Elaboración propia conforme a las cifras de la SHCP

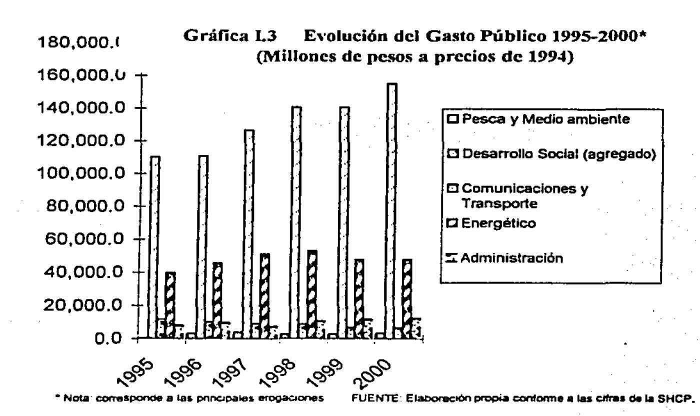
los ingresos no tributarios el 42.2% de los recursos totales y para 1995 estos pasaron a ser del 25.1% la contracción de los ingresos no tributarios comenzaron a perder su peso relativo dentro de la estructura porcentual durante esta primera parte de la década y posteriormente a la crisis de 1995 los recursos no tributarios ascendieron al 30% de los ingresos que recaudaba el Estado.

Sin embargo, los ingresos tributarios que representan aproximadamente el 60% de la recaudación estatal han sido estables principalmente por la recaudación del impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado; en los primeros cinco años los recursos por concepto de la renta representaron el 28.9% y para 1995 pasaron a ser de 32.8%; mientras que el valor agregado descendía de 23.6 % a 13.4% respectivamente.

En los siguientes cinco años; es decir, de 1996 al año 2000 los recursos que se percibieron por concepto de renta y valor agregado tuvieron una relación inversa con los anteriores cinco años; mientras el impuesto sobre la renta mostró ser el principal instrumento para la recaudación tributaría; a partir de 1995 pasaron a ser los de menor recaudación en comparación con el impuesto al valor agregado el cuál determinaba el equilibrio del 60% de la recaudación tributaría.

Gasto Público

La política de gasto durante los últimos años han sido diseñadas para sectores que el mismo Estado considera estratégicos teniendo como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo; como se comentó en apartados anteriores la política de Gasto Público dentro de los Criterios Generales de Política Económica dan prioridad a las áreas sociales principalmente en aquellas para el combate de la Pobreza. En la gráfica 1.3 se presentan las erogaciones públicas más impor-



* Nota: corresponde a las principales erogaciones FUENTE: Elaboración propia conforme a las cifras de la SHCP.

importantes de 1995 al año 2000; en ella puede apreciarse como las más representativas son aquellas diseñadas para el sector Desarrollo Social; que aún cuando ha existido una reducción del Sector Público mexicano dichas acciones en el sector continúan siendo primordiales dentro de las funciones del Estado.

La reducción de empresas públicas, y el compromiso del Estado por mantener las finanzas públicas equilibradas ha implicado que el déficit presupuestario durante toda la década haya sido reducido; pese a que no existe un tamaño ideal de referencia para determinar el grado apropiado de deuda pública respecto al PIB; es notable destacar que el indicador se ubica en un límite que no sobrepasa el 1% (cuadro 1.5); mientras que en décadas anteriores la proporción llegaba a ser de 10%.

Cuadro 1.5

Situación Financiera del Sector Público 1990-2000

(Millones de pesos a precios de 1994)

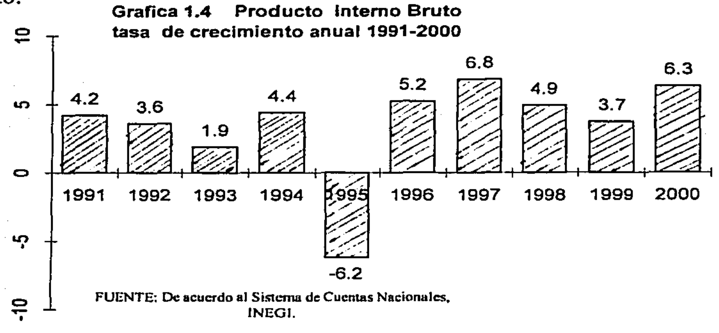
Años	Balance Público	Balance Público / PIB
1990	-44,767.8	-0.9
1991	22,960.1	1.8
1992	41,152.4	3.1
1993	8,817.0	0.7
1994	3,346.3	0.2
1995	-148.7	0.0
1996	155.9	0.0
1997	-10,515.9	-0.7
1998	-18,889.2	-1.2
1999	-17,754.2	-1.1
2000	-16,460.1	-1.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1.4.2 Crisis Económica y Cambio Estructural

El tamaño del Sector público también se vio afectado por la crisis económica y el entorno internacional; a finales de 1994 la crisis económica provocó que los componentes de la demanda agregada se contrajeran debilitando la planta productiva en los siguientes años; la economía decreció a una tasa del 6.2% en 1995 (Gráfica 1.4) mientras que de 1991-1994 alcanzó un crecimiento promedio de 3.5% en términos reales, la crisis afectó las decisiones en materia de gasto público; que aunado a los factores externos como la caída del precio internacional del petróleo en 1997 implicó la contracción del gasto para financiar proyectos de inversión de PEMEX además de mermar programas locales, proyectos públicos y las expectativas de crecimiento en ese año y el próximo.

Luis Fabre comenta que durante 1998 el gasto que realmente no se pudo ejercer de acuerdo a los criterios de ajuste y racionalización que se tuvieron que aplicar con motivo de la fuerte caída que experimentaron los precios internacionales del petróleo crudo de exportación, alcanzó un monto de 47 mil 709 millones de pesos, lo cual significó el 1.25 puntos porcentuales del Producto.[17]



1.4.3 Privatización y Desempleo Público

Las reformas realizadas por el Gobierno mexicano pretendían hacer más competitiva a la economía nacional a través de mecanismos de mercado y disminuir sensiblemente la participación estatal en la producción, dejándola en manos privadas.[18] En este caso la privatización es parte fundamental del cambio estructural, pues permite reducir costos por medio de la regulación . Las desincoporaciones más importantes por su relevancia destaca en el sector telecomunicaciones principalmente por la privatización de Teléfonos de México en 1990 y la desnacionalización de la banca en 1991 que tenía el propósito de contribuir a crear un sistema financiero más eficiente, competitivo y equilibrado.

En el cuadro 1.6 se presenta el número de empresas que fueron sometidas a la privatizaron en la última década; de igual manera el cuadro identifica el número de empleados que labora en el Sector Público; este último se encuentra determinado por medio del número de plazas.

Los años de mayor número de empresas desincorporadas fue de 1990 a 1993, a principios de la década existían 549 entidades estatales y para finales de 1992 pasaron a ser 279 empresas; en otras palabras 279 empresas que antes eran propiedad del Estado pasaron a ser fusionadas,

---

17 Periódico, El Financiero, 2 de marzo de 1999.

18 Cárdenas, Enrique, " Estabilización, Cambio Estructural y Colapso 1988-1994", pp.153-190.

extinguidas y/o vendidas. Posteriormente a 1992 el proceso de desincorporación se redujo a 51 entidades y actualmente existen 217 empresas; dicha reducción afectó al empleo público que de 1992 a 1993 ascendían a 676, 952 plazas canceladas; es notable que la participación del Estado en la economía fuera afectada; así en el sexenio salinista el gobierno se retiro de 21 ramas de la actividad económica.[19]

Cuadro 1.6
Empleo Público y Desincorporación de Empresas Paraestatales 1990-2000
(Unidades y Plazas)

Años	Entidades al inicio del periodo	Entidades al cierre del periodo	Variación Anual	Empleo del Gobieno Federal	Variación Anual
1990	549	418	131	1,469,272	-
1991	418	328	90	1,599,890	130,618
1992	328	270	58	1,547,935	-51,955
1993	270	258	12	870,983	-676,952
1994	258	252	6	910,036	39,053
1995	252	239	13	898,054	-11,982
1996	239	229	10	905,914	7,860
1997	229	232	-3	763,670	-142,244
1998	232	261	-29	731,151	-32,519
1999	261	236	25	630,333	-100,818
2000	236	219	17	-	-

* Incluye los conceptos de liquidaciones y extinciones,fusión,transferencias a gobiernos estatales y ventas.
FUENTE: Sexto Informe de Gobierno EZPL.

Como pude apreciarse la participación del Estado mexicano ha seguido los planteamientos inscritos en la Reforma de Estado; principalmente en el cambio estrucural por medio de la privatización de amplios sectores de la Administración Pública y en la desregulación de una gran variedad de actividades y procedimientos que han permitido impulsar al sector privado; no obstante el Estado pretende adecuar sus acciones de acuerdo a su capacidad para que le permita ser eficiente en sectores estratégicos principalmente en el Desarrollo Social.

Con el propósito de avanzar con pasos firmes hacia una sociedad más equitativa, el Estado deberá de realizar cuidadosamente una selección de prioridades para promover la prestación de servicios básicos bajo criterios de *equidad y eficiencia* que permitan reducir factores de desigualdad y de atenuación de la Pobreza para aspirar a un crecimiento que proporcione una justicia social entre los diversos agentes económicos. Los avances en la Reforma de Estado pretenden consolidar las instancias públicas para adecuarlas a una sociedad cambiante y demandante de instancias públicas eficientes para el bienestar social.

[19] Cárdenas, Enrique; Op. Cit. pp. 153-190.

CAPITULO 2

GASTO SOCIAL, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y PAUPERIZACION

"Se requiere una percepción de justicia por todos los agentes sociales, en el sentido de que cada uno reciba una parte justa del Progreso Económico."

R. SOLOW

"La pobreza sigue siendo algo más doloroso, ya sea que la gente se adapte o no a ella. Por lo que aceptar la realidad de la adaptación no significa aceptar la inevitabilidad de la pobreza."

J.K. GALBRAITH

James Wolfensohn ha subrayado que para acceder a un nivel de desarrollo económico satisfactorio es parte fundamental los resultados que se arrojen en materia social; por lo tanto "sin Desarrollo Social paralelo no habrá desarrollo económico satisfactorio."[1] En nuestro país hemos visto que en los últimos decenios el crecimiento económico obtenido; por desgracia no se ha traducido en un desarrollo económico del cual participe la mayor parte de la población; varios son los problemas en que se refleja la falta de dicho desarrollo; entre los que destacan principalmente la Pobreza y la desigualdad sufrida por una gran cantidad de mexicanos que no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades alimenticias.

En este marco, el gobierno mexicano se ha comprometido con la población menos privilegiada en el proceso de desarrollo; pretendiendo incidir en acciones de bienestar social proporcionando la equidad del ingreso entre las familias y la igualdad de oportunidades para todos los habitantes; el argumento parte de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo donde se asegura que para poder aspirar a un crecimiento sostenido es parte importante la igualdad de oportunidades para toda la sociedad.

---

[1] Wolfensohn D., James, "El Gasto Social es Clave". *Clarín*, Buenos Aires, 23 de febrero de 1993.

Sin embargo; los recursos sociales de los programas deberán de trascender en la moderación de la Pobreza y la desigualdad[2] además de un cambio sustancial de carácter cualitativo; para lograr estos objetivos será parte importante la redistribución del ingreso.

En el presente capítulo se examina la evolución del Gasto Social mexicano y el bienestar social en México para ello se examina la distributivo del ingreso de acuerdo a los indicadores que identifican la situación económica de las familias; es decir, el producto per cápita, la remuneración salarial, y la Pobreza.

2.1 EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL

Las Funciones en Desarrollo Social del gobierno constituyen las erogaciones orientadas a las preocupaciones básicas de las familias; principalmente en aquellas más vulnerables a los cambios económicos; las erogaciones que se presupuestan en este rubro han procurado promover un desarrollo económico con mayor justicia social y abatir las inequidades socioeconómicas entre los diferentes estratos de la población y las regiones económicas que constituyen la nación; *a grosso modo* los recursos son diseñados a contrarrestar la discapacidad, enfermedades, carencias en comida, salud, educación y empleo de los mexicanos.

En los cuadros 2.1 y 2.2 se presentan las erogaciones publicas que el Gobierno ha presupuestado durante los últimos años dentro de las cuáles se puede apreciar el sector Desarrollo Social como una de las principales partidas del gasto; por otro lado, el cuadro 2.3 se expresa el Gasto Social como proporción de los principales indicadores económicos.

Gasto Social como porcentaje del Gasto Programable y del PIB 1995-2000

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto Social / Gasto Programable	54.3	52.6	54.7	57.9	60.2	61.5
Gasto Social / PIB						
Desarrollo social	8.0	7.9	8.7	9.2	8.9	9.1
Educación	3.5	3.5	3.7	3.8	3.7	3.7
Salud *	3.2	3.2	2.1	2.0	2.0	2.0
Seguridad Social	-	-	1.7	2.0	2.0	2.0
Desarrollo regional y Urbano	1.0	0.7	0.7	0.9	0.8	0.9
Abasto y Asistencia Social	0.1	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2
Laboral	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.

* En 1995 y 1996 contine Seguridad Social

n.s. = No Significativo

FUENTE: Elaboración propia de acuerdo a los datos del cuadro 2.1, 2.2 y PIB según el sistema de Cuentas Nacionales

[2] Es necesaio destacar esta diferencia, la pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad, los pobres-, mientras que la desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en la sociedad en general. A un nivel máximo de desigualdad, una persona posee todo y evidentemente, el nivel de pobreza es alto. Sin embargo, es posible tener un nivel de desigualdad mínimo (en el que todos son iguales) tanto con pobreza nula (donde nadie es pobre) como con pobreza máxima (donde todos son pobres).

Cuadro 2.1

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO 1995 - 1997 A PRECIOS CONSTANTES (1994=100)

(Millones de pesos)

CONCEPTO	PRESUPUESTO 1995		CONCEPTO	PRESUPUESTO 1996		CONCEPTO	PRESUPUESTO 1997	
	Original	Ejercido		Original	Ejercido		Original	Ejercido
Gasto Programable	199,515.2	212,048.9	Gasto Programable	207,291.0	218,959.6	Gasto Programable	227,293.3	236,312.6
Gasto no Programable	55,556.9	98,349.2	Gasto no Programable	88,993.2	99,465.7	Gasto no Programable	94,705.8	99,779.6
TOTAL	199,515.2	212,048.9	TOTAL	207,291.0	218,959.6	TOTAL	227,293.3	236,312.6
Desarrollo Rural	13,017.7	12,634.6	Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales	17,756.6	16,711.0	Desarrollo Agropecuario	14,225.4	13,600.7
Pesca	324.3	410.4	Medio Ambiente	3,126.2	718.4	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	3,906.9	3,372.5
Desarrollo Social	110,173.9	112,845.5	Desarrollo Social	110,888.5	113,025.1	Desarrollo Social	126,776.1	124,347.0
Educación	48,518.7	50,486.3	Educación	49,629.7	51,075.4	Educación	53,969.3	53,627.3
Salud y Seguridad Social	44,738.0	46,971.4	Salud y Seguridad Social	45,022.3	44,843.2	Salud	30,856.0	32,434.9
Laboral	717.9	485.9	Laboral	1,112.5	495.2	Seguridad Social	24,733.3	21,538.4
Solidaridad y Desarrollo Regional	7,908.4	6,709.8	Desarrollo Regional y Urbano	10,409.9	11,468.4	Laboral	1,061.4	904.8
Desarrollo Urbano, Ecología y Agua Potable	5,703.1	4,864.0	Abasto Social y Vivienda	4,708.6	5,142.8	Desarrollo Regional y Urbano	10,203.8	11,754.9
Programa Social de Abasto	2,587.4	3,328.1	Comunicaciones y Transportes	10,107.1	13,149.9	Abasto y Asistencia Social	5,952.2	4,086.7
Comunicaciones y Transporte	11,783.6	11,287.4	Energético	457.6	55,428.0	Comunicaciones y Transporte	9,082.8	20,035.1
Comercio y Abasto	6,584.9	5,426.3	Gobierno, Seguridad Nacional y Procuración de Justicia	9,941.5	11,255.8	Energético	51,428.9	50,721.0
Turismo	426.3	369.0	Administración y Servicios	9,710.3	8,671.4	Gobierno, Fuerzas Armadas y Procuracion de Justicia	14,182.9	13,956.4
Energético	39,773.5	49,896.1				Gestion Gubernamental y Servicios	7,690.4	10,279.8
Industrial	82.3	76.4						
Justicia y Seguridad Social	9,371.2	10,727.2						
Administración	7,977.5	8,376.0						

FUENTE: De acuerdo a los datos de la SHCP Cuenta de la Hacienda Pública Federal e INPC (varios años)

Cuadro 2.2
GASTO PUBLICO POR FUNCION ECONOMICA A PRECIOS CONSTANTES (1994=100)
(Millones de pesos)

CONCEPTO	PRESUPUESTO				
	1998		1999		2000 *
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original
Gasto Programable	242,412.1	236,746.4	233,252.3	240,477.2	252,271.0
Gasto no Programable	94,559.6	87,704.2	110,537.3	102,916.4	112,069.4
TOTAL	242,412.1	236,746.4	233,252.3	240,477.2	252,271.0
FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL	140,524.4	136,986.9	140,636.5	146,530.8	155,207.4
Educación	58,012.3	58,540.6	58.102.9	59,396.3	63.579.9
Salud	31.251.9	34,696.0	32,118.4	37,233.6	35,191.2
Seguridad Social	30.810.8	24,966.7	32.109.4	32.125.9	35,390.6
Desarrollo Regional y Urbano	15,101.1	14,298.3	13,979.0	13,590.8	16,387.2
Abasto y Asistencia Social	4,409.3	3,735.2	3,494.9	3,414.3	3,771.3
Laboral	938.9	750.1	831.9	770.0	887.3
FUNCIONES PRODUCTIVAS	75,876.5	74,334.7	65,099.3	65,205.2	65,647.1
Energía	53,229.0	50,882.4	47,978.8	46,748.2	48,071.5
Desarrollo Agropecurario	11,956.9	11,923.4	9.035.8	9,008.9	9,416.5
Comunicaciones y Trasporte	8.662.8	9,543.1	6,827.3	8,127.1	6,651.0
Otros	2,027.7	1,985.7	1,257.4	1,321.0	1,508.1
FUNCIONES DE GESTION GUBERNAMENTAL	26,011.3	25,405.2	27,516.5	28,741.3	31,416.5
Gobierno	10.707.1	9.911.0	11.618.4	11,614.9	12,492.9
Soberanía del Territorio Nacional	7,367.1	7.674.8	7.308.7	7,745.6	7,597.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	2.580.5	2,315.1	3,066.0	3,130.9	3,393.5
Impartición de Justicia	2,108.3	2,134.1	2,181.6	2,595.1	2,728.0
Organos de Procesos Electorales	1.208.0	1.245.8	1,258.3	1,374.4	2,611.2
Procuración de Justicia	1.150.9	11.195.2	943.7	1.094.3	1,426.8
Legislación	889.4	952.8			

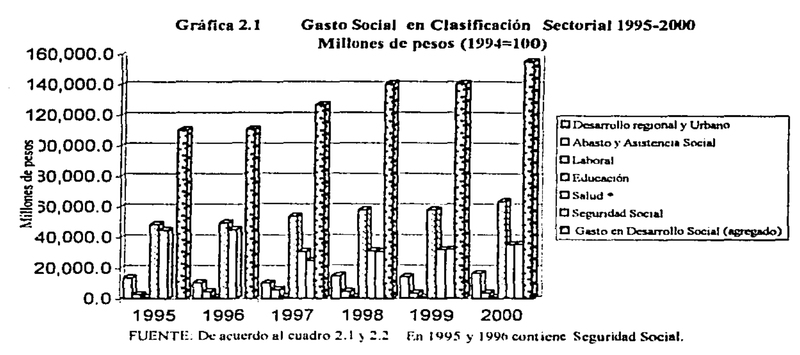
* Presupuesto Autorizado por la H. Camara de Diputados

FUENTE: De acuerdo a los datos de la SHCP; Cuenta de la Hacienda Pública, (varios años) para el año 2000 VI Informe de Gobierno EZPL, deflactación mediante el INPC (varios años) y para el año 2000 a precios de junio del mismo año.

Como puede apreciarse, el Gobierno mexicano erogó en promedio cerca de 130 mil 701 millones de pesos en actividades sociales de 1995 al año 2000; mismos que como proporción del gasto programable representan en promedio el 8.6%; de estas observaciones puede deducirse que a pesar de las fuertes restricciones presupuestarias que enfrento el país en 1995 y 1997 el crecimiento del Gasto Social no tuvo serias consecuencias en el sector Desarrollo Social, así en 1995 se erogaban 110 mil 173.9 millones de pesos de los cuáles representaban el 55.2% del presupuesto total; para el año 2000 estos pasarían a ser del 61 .5% del presupuesto que equivalen a 155 mil 207.4 millones de pesos

El crecimiento porcentual del Gasto Social fue de nueve puntos en tan sólo seis años, la importancia de éstos recursos también se pueden apreciarse como proporción del Producto Interno Bruto que en promedio representan el 8.6%; por encima de las erogaciones en actividades productivas y administrativas. El aumento sostenido de recursos sociales ha permitido ampliar las políticas en Educación, Salud y Seguridad Social, que juntos representan en promedio el 7.3% del Producto Interno Bruto en los años de estudio(gráfica 2.1).

Gráfica 2.1 Gasto Social en Clasificación Sectorial 1995-2000
Millones de pesos (1994=100)



FUENTE: De acuerdo al cuadro 2.1 y 2.2 En 1995 y 1996 contiene Seguridad Social.

2.2 CRECIMIENTO Y DESARROLLO SOCIAL

Los elementos fundamentales en los que se manifiesta el desarrollo económico y social o la ausencia de éste son en el panorama alimenticio, el aspecto educativo y salud. La literatura económica del crecimiento identifica a dichos sectores como una fuente importante para alcanzar el tan anhelado desarrollo económico; pues al invertir en los sectores sociales se pretende influir en la formación de *capital humano* el cual es parte importante en las expectativas de crecimiento.

En los siguientes apartados se examina la participación del Gobierno mexicano para promover la Educación, la Salud y la Asistencia Social.

2.2.1 El Gobierno en el Sector Educativo

Las erogaciones en el sector educativo tienen el propósito de formar valores, hábitos, conocimientos, destrezas que les permita a los individuos percibir conocimientos para su desarrollo productivo y alcanzar en el largo plazo un nivel de vida adecuada según sus aptitudes desarrolladas en los ciclos de instrucción académica, para ello el gasto en Educación es compuesto por erogaciones que comprenden la Educación básica hasta niveles de instrucción profesional. Las dimensiones de las erogaciones en el sector Educativo son relevantes, en 1999 el presupuesto fue de 58 mil 102.9 millones y para el 2000 aumentó a 63 mil 579.9 millones de pesos siendo el crecimiento real del 17.2%.

La importancia por impulsar el sector Educativo radica en la influencia que éste ejerce en el progreso económico y social como consecuencia de la formación de *capital humano*; autores como Gary Becker y Robert Lucas han retomando este planteamiento entendiendo al concepto anterior como: "El conjunto de conocimientos, habilidades, y atributos incorporados en individuos que son relevantes para la actividad económica"[3] así los conocimientos proporcionados por la Educación y la potencialidad de los atributos que conlleva el proceso a lo largo del tiempo podrían mejorar las condiciones de vida de la población, además de proporcionar resultados favorables en la estabilidad política por medio de la construcción de consensos entre los diferentes sectores de la sociedad mientras que en el terreno económico permitirá promover la integración del Estado nacional al mejorar las condiciones de vida de la población.[4]

Cuadro 2.4
El Gobierno en la Formación de Capital Humano

Beneficios	Estrategias
Individuales en términos de empleo El logro educacional está positivamente relacionado con el desempeño individual en el mercado de trabajo	Coinversión Pública-Privada Buscar algún principio que permita coordinar las inversiones y compartir costos entre ambos sectores,a partir del reconocimeito de la existenciade intereses entre ambas
Individuales en términos de ingresos relativos Retornos sustanciales a la escolaridad o la capacitacion de las empresas bajo la forma de percepciones o productividad mas elevada	Optimización de la Inversion Publica en Capital Humano: Considerar áreas del sistema de Educación Pública que generen un mayor valor.
Crecimiento Economico El Capital Humano y el conocimiento explican el crecimiento economico de largo plazo (teoria del crecimiento endogeno)	Equitativa distribucion de la inversion Considerar la equidad educacional inicial y la inversion continua para todas las edades
Sociales Mayor cohesion social,menor criminalidad, y mejor salud pública	Monitoreo,medicion y conteo Información basada en el capital humano para los diseñadores de la politica acorde con las necesidades de los individuos y empresas

FUENTE Elaboración propia de acuerdo a " La Investigacion en Capital Humano desde la Perspectiva de la OCDE" El Mercado de Valores; año LIX edición, Nafin mayo de 1999.

[3] Para una mayor referencia: véase "Human Capital Investiment " en *Draff Report, OCED*, diciembre de 1997.

[4] González Torres, Enrique, "Desarrollo Educativo, una Visión Humanista: Un Reto para México", *El Mercado de Valores*, Nafin, México, mayo de 1999. p10.

2.2.2 El Gobierno en el Sector Salud y Asistencia Social

Sí la salud se define como el estado de bienestar físico y mental del hombre, entonces ésta constituye un elemento esencial en el desarrollo económico y social de cualquier país. Las condiciones de Salud en general están íntimamente vinculadas al nivel de vida alcanzado por la sociedad, lo cual es un aspecto histórico que evoluciona en forma constante. Es evidente que, las condiciones de salud en nuestro país han mejorando, en este aspecto el gobierno influye de manera importante por medio de recursos orientados a reestructurar instituciones y ampliar la cobertura de los servicios de Salud; el resultado de dichos recursos tendrán la finalidad de prolongar el *nivel de vida* de las familias asociado a la seguridad social; es así como las erogaciones en seguros y prestaciones sociales (pensiones), vacunación, prevención y atención a accidentes de trabajo, serán importantes para alcanzar las metas que se propone el Gobierno mexicano.

La estructura de servicios de salud que se proporcionan a la población se pueden agrupar en tres formas: 1) Los servicios gubernamentales de salud que atienden al principio del derecho de Salud para todos los mexicanos; 2) las instituciones de seguridad social que atienden a los derecho habientes que, de acuerdo con la situación gremial de donde presten sus servicios, tienen éste derecho; y 3) los servicios privados se basan en las leyes del capitalismo, cuyos prestadores obtienen ganancias a cambio de dichos servicios.

En 1999 el sector Salud incremento su participación dentro del presupuesto de egresos de la federación así cerca de 321 mil 118.4 millones de pesos estaban destinados a esta áreas y para el año 2000 se autorizados 351 mil 390.6 millones siendo la tasa de crecimiento de 9.5%; por otro lado el sector Asistencia Social pasó de 37 mil 233.6 millones de pesos en 1999 a 35 mil 191.2 millones en el 2000; obteniendo un incremento real del 10.2% (véase el cuadro 2.2).

Cuadro 2.5
Algunos Indicadores Sobre Bienestar Social y Calidad de Vida

País	Acceso al agua Potable como % de la población en 1995	Acceso a servicios de saneamiento como % de la población en 1995	Gasto Público en Educacion como porcentaje del PNB en 1995*	Gasto Público en Salud como porcentaje del PNB en 1995*	Esperanza de vida al nacer (años) en 1996
Estados Unidos	90	85	96	6.6	Hombres:74 y Mujeres:80
México	83	66	3.5	3.2	Hombres:69 y Mujeres:75
Aregentina	64	89	4.5	4.3	Hombres:69 y Mujeres:67
Brasil	72	41	--	2.7	Hombres:63 y Mujeres:71

* Para México se refiere al Gasto social como porcentaje del PIB (Salud y Educación)
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las Estadísticas de Banco Mundial. 1999.

Sin duda alguna el presupuesto para los sectores en Educación, Salud y Asistencia Social son importantes para el desempeño económico del país, los resultados en los últimos años trascienden principalmente en la cobertura y en el acceso de agua potable que ubican al país en una posición importante entre los países en vías de desarrollo (cuadro 2.5).

Sin embargo; los recursos también deberán de proporcionar mejoras en la esperanza de vida de los mexicanos; para alcanzar ello se tendrá que combatir los problemas que inciden en la Salud como son las condiciones ambientales que cada día se deterioran más y que provocan enfermedades en la población; también será necesario mejorar las condiciones sanitarias en la alimentación que en muchos mexicanos es insuficiente e inadecuada; y por último, las acciones de Salud deberán de ser curativas más que preventivas.

2.3 GASTO SOCIAL Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

Una de las funciones sociales del Estado es distribuir el ingreso por medio de programas sociales que permitan incidir en las familias más desprotegidas de la nación; en este caso el Gasto Social toma relevancia al ser un instrumento que intenta moderar las inequidades de los agentes económicos.

Para examinar la repercusión de las erogaciones sociales en la población mexicana se examina a continuación varios indicadores que permiten determinar un acercamiento a la situación económica de las familias y los efectos redistributivos que puede tener el Gasto Social.

2.3.1 Población y Bienestar

La población es parte importante dentro del crecimiento de una economía debido a las capacidades físicas incorporadas en los procesos productivos que permiten producir los satisfactores necesarios para el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida; no obstante, este es uno de los problemas más agudos en que se refleja la falta de dicho desarrollo; pues la desnutrición es característica de este efecto debido a que las familias cuentan con recursos mínimos para satisfacer sus necesidades alimenticias; por lo tanto la planificación será fundamental para poder aspirar a mayores satisfactores.

Expertos en el tema, afirman que una muy considerable parte depende del desarrollo acompañado por el cambio de mentalidad en la planeación de los derechos e igualdad de oportunidades ya que en la medida que la demografía de los estratos marginados se incremente impedirá ejercer las habilidades de los individuos en su desempeño productivo; el acrecentamiento puede evolucionar debido a los atributos socioeconómicos desfavorables; a la carente información y a las interrelaciones con los fenómenos que ocurran en el crecimiento de la demografía.Las causas del problema tienen que ver con la mala y desigual distribución del ingreso entre los habitantes.

2.3.2 Producto Interno Bruto y Gasto Social per cápita

Las manifestaciones o formas de medir el crecimiento económico y social de un país son los incrementos en las principales variables económicas como la producción total del país, medida por el Producto Interno Bruto y el PIB per cápita. En el cuadro 2.6 se presentan dichos indicadores que permiten medir el bienestar para el caso de México. Si bien, desde la década de los setentas las tasas de crecimiento poblacional se redujeron, es hasta la década de los ochentas que trasciende la planificación familiar de tal manera que hoy en día encontramos un crecimiento demográfico inferior que en épocas anterioresse.

Es así como la tasa media de crecimiento de la población de 1980 a 1990 fue de 1.9% y se contrajo marginalmente de 1990 al año 2000 siendo el crecimiento de 1.8%, para esta última la contracción demográfica fue a partir de los últimos cinco años; pues de 1995 al 2000 el crecimiento fue de tan sólo el 1.25% inferior a la registrada de 1990 a 1995 la cuál se ubicó en 2.42%.

Cuadro 2.6
Indicadores de Bienestar Social en México

Años	PIB (1994=100)		Población		PIB per cápita		Gasto Social		Gasto Social
	Millones de pesos	TMC	(Miles)	TMC	Per cápita	TMC	(Millones)	TMC	Per cápita
1980	-	-	66,846.0	-	-	-	-	-	
1990	1,229,037.7	-	81,124.0	1.9	1 515	-	73,879.2	-	912.0
1995	1,360,764.9	2.0	91,458.0	2.4	1 480	-0.4	110,173.9	8.3	1,205.4
2000	1,701,640.6	4.5	97,361.0	1.3	1 747	3.2	155,207.9	7.1	1,600.0

TMC= Tasa Media de Crecimiento

FUENTE: Cálculos propios de acuerdo a la Cuenta Pública de la SHCP, Censo de Población y Vivienda 1995 y 2000

PIB según el Sistema de Cuentas Nacionales INEGI y para el Gasto Social cuadros 2.1 y 2.2

Los satisfactores que se producen en la economía se miden por medio del Producto Interno Bruto; el indicador de 1990 a 1995 creció a una tasa media del 2% inferior a la registrada en la siguiente mitad de los noventas con 4.5%; para estos primeros cinco años la población creció más que el producto ocasionando que los satisfactores fueran inferiores, debe de recordarse que la economía en estos años se encontraba en medio de profundas asimetrías provocadas por el cambio estructural y las recurrentes crisis.

Sin embargo, el efecto contractivo se revierte a partir de los últimos cinco años debido a la recuperación de la actividad económica creciendo en una mayor proporción en contraposición a los inicios de la década; así en 1990 el producto per cápita a precios de 1994 era equivalente a 1, 515 pesos anuales y en 1995 se redujo a 1,480 pesos; un decremento del 0.4%, posteriormente para el año 2000 aumentaría a 3.2% que representa a 1, 747 pesos anuales.

La importancia de este último indicador es primordial; puesto que el PIB es una aproximación a la cantidad de bienes que se generan en la economía internamente; cuando este promedio es alto; el PIB per cápita expresa que las bases materiales del bienestar están ampliamente establecidas;

empero, cuando este promedio excede el costo per cápita de la canasta normativa de bienes y servicios estaremos ante una sociedad que tiene las bases materiales para superar la Pobreza; es decir, para satisfacer las necesidades básicas.

Aún cuando la crisis económica que sometió al Estado pudo afectar el poder adquisitivo de las familias y el nivel de vida, el Gasto Social en algún momento pudo haber revertido el decremento que tuvo el PIB per cápita en los primeros años de la década; debido a que las erogaciones sociales continuaron siendo crecientes influyendo de esta manera en el bienestar de las familias; este resultado es valido si se contrasta con el Gasto Social per cápita que aumento en estos años ocasionando que las familias cuenten con mayores recursos para elevar su nivel de vida.

2.3.3 Remuneración Salarial

El salario permite identificar las condiciones económicas de las familias que les permiten aspirar a mejores niveles de bienestar; el salario real es entendido como la remuneración mínima que puede obtener un trabajador para adquirir una canasta básica de bienes para el sustento de vida mínimo.

La remuneración salarial en México se presenta en el cuadro 2.7 y la gráfica 2.2; como puede apreciarse el escenario que presentan las familias son de salarios deprimidos; las remuneraciones en 1990 eran de 17.90 pesos diarios y pasarían a ser de 13.65 pesos, para 1995 la caída en términos reales en estos años es equivalente a 6.6%, la contracción salarial continuaría para ubicarse en el año 2000 en 11.01 pesos diarios con diferenciales anuales negativos; la caída registrada en los últimos cinco años es del 5.2% real y durante los diez años representa una caída del 13%.

La caída real de los salarios implicó que la demandan de alimentos y servicios básicos fueran afectadas; la perdida del poder adquisitivo se debió principalmente a la inflación ; sin embargo es también digno de mencionar los programas para la estabilización. Por ejemplo el Pacto para la Estabilización y el Crecimiento Económico (PECE, 1989-1992) que al igual que su antecesor; es decir, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE, 1987-1988) uno de sus principales objetivos era alcanzar el crecimiento sin descuidar la inflación, para tal efecto se adoptaron medidas en controles de precios y la negociación de precios líderes en lugar de la congelación total esto se llevo acabo por medio del consenso de todos los sectores participantes.[5] No obstante el control de precios sirvió para muy poco según los resultados arrojados.

En la gráfica 2.3 se presenta una comparación entre los salarios reales y el Gasto Social de acuerdo a las tasas de crecimiento de ambos indicadores; puede apreciarse como la magnitud de de las erogaciones sociales en algún momento pudo compensar en algún momento la perdida de bienestar de las familias, así el Gasto Social casi en todos los años crece por encima del 10%.

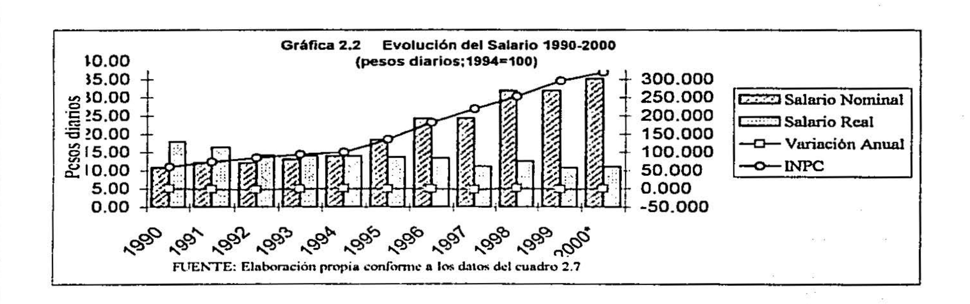
---

5 Aspe Armella, Pedro, "El Camino Largo de la Transformación Económica" FCE, México p.30.

Cuadro 2.7
Salario Nominal y Real 1990-2000
Remuneraciones pagadas por día por persona ocupada
(Pesos diarios)

años	Salario Nominal	Salario Real	Variación Anual	INPC
1990	10.79	17.94		60.12
1991	12.08	16.39	-1.56	73.745
1992	12.08	14.19	-2.20	85.181
1993	13.06	13.97	-0.22	93.488
1994	13.97	13.97	0.00	100
1995	18.43	13.65	-0.32	134.999
1996	24.30	13.40	-0.26	181.41
1997	24.30	11.10	-2.29	218.827
1998	31.91	12.58	1.47	253.682
1999	31.91	10.79	-1.79	295.757
2000*	35.12	11.01	0.22	318.965

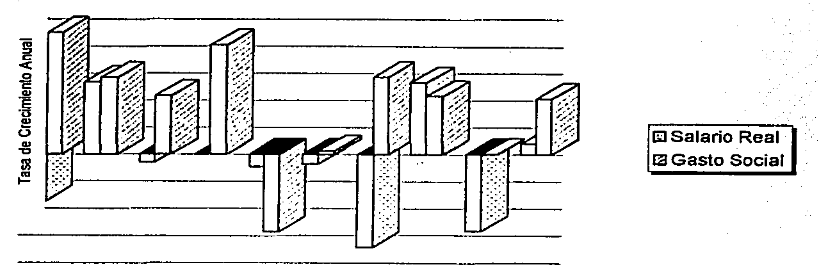
* Valores a julio del 2000
INPC 1994=100
FUENTE: Secretaria del Trabrabajo y Previsión Social (STPS)



FUENTE: Elaboración propia conforme a los datos del cuadro 2.7

Por otro lado, la reducción de los ingresos reales presentaron decrementos anuales exceptuando los años de 1992 y 1998 mientras que para el año 2000 estas remuneraciones se incrementaron en un 2% respecto a 1999.

Gráfica 2.3 Crecimiento del Salario y el Gasto Social en Términos reales 1991-2000



FUENTE: Cálculos propios de acuerdo a los cuadros 2.1, 2.2 y 2.7

La población ocupada pudo mejorar sus condiciones de vida siempre y cuando la mayor parte del Gasto Social fuera captada por las familias con menores remuneraciones, principalmente aquellas de uno hasta dos salarios mínimos (cuadro 2.8); cabe mencionar que la población que viven con más de 2 hasta 3 salarios mínimos en los últimos años solamente han presentado un incremento marginal; mientras que en los demás estraros solamente el crecimiento fue mínimo.[6]

Debe de considerarse que medir la desigualdad de esta manera tiene sus limitaciones ya que no se encuentran cuantificadas las familias que se incorporan al mercado de trabajo o las que se encuentran laborando mayores horas; sin embargo, la caída del salario real permite determinar un acercamiento a la situación económica de la población, la cual con un poder de compra reducido le impide obtener bienes y servicios básicos; en este caso para que el Gasto Social sea benéfico para estas familias tendrá que distribuirse el gasto entre los estratos que más requieren de la ayuda gubernamental.

Cuadro 2.8
Población Ocupada por Nivel de Ingreso
(Miles de personas)

Concepto	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Ménos de un Salario Mínimo	5,514.6	6,186.9	6,401.5	6,811.5	7,771.6	7,393.0	7,278.6
De 1 hasta 2 Salarios Mínimos	10,826.5	9,281.4	10,402.6	11,027.7	10,864.5	11,750.1	11,773.7
Más de 2 hasta 3 Salarios Mínimos	4,854.7	5,149.5	4,843.2	5,083.1	5,178.9	5,562.6	6,561.8
Más de 3 hasta 5 Salarios Mínimos	2,593.2	3,589.2	3,184.1	3,317.0	3,531.4	4,111.8	4,197.3
Más de 5 hasta 10 Salarios Mínimos	1,217.6	1,607.2	1,678.2	1,752.5	1,995.5	2,230.7	2,113.0
Más de 10 Salarios Mínimos	465.6	644.1	695.0	673.4	756.4	805.5	714.8
No recibe Ingreso	3,707.2	4,517.8	5,122.8	5,119.1	5,596.8	5,140.0	5,025.6
No Especificado	1,090.5	1,608.7	1,251.2	1,221.5	1,348.0	1,368.8	1,274.3

FUENTE: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

[6] La Población Ocupada contabiliza a todas aquellas personas de 12 años y más que en la semana de referencia participan en actividades económicas al menos una hora o un día a la semana a cambio de un ingreso monetario o en especie o las que no trabajaron pero tienen un empleo y las que iniciaron alguna ocupación en el término del mes.

2.3.4 Distribución del Ingreso por el coeficientes de GINI

Un análisis más exhaustivo sobre el reparto del ingreso en México es presentado por el coeficiente de GINI el cuál determina el grado de concentración del ingreso o en un momento determinado la distribución equitativa del mismo; el indicador se calcula a partir de las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares que realiza el INEGI clasificando a las familias mexicanas de acuerdo a niveles de ingreso para de esta manera obtener diez estratos sociales llamados "déciles"; el coeficiente que arroja el cálculo tiene las siguientes propiedades:

- Cuando el indicador se aproxima a la unidad se concibe como una concentración alta del ingreso y cuando el coeficiente tiende a cero indica una distribución más equitativa del ingreso.

- El Coeficiente puede ser clasificado por Ingreso Monetario y/o Ingreso No Monetario (en Especie).

Concentración y Equidad del Ingreso

Los resultados del índice de GINI se presentan en el cuadro 2.9; como puede apreciarse entre los años de 1984 y 1996 el coeficiente del ingreso total se ubico en 0.4250 y 0.456 respectivamente indicando una concentración del ingreso con un crecimiento del 7.2%; al descomponer el coeficiente en sus dos clasificaciones se determina que la participación del ingreso monetario presenta la mayor parte de la concentración pues en 1984 el valor alcanzado fue de 0.4584 y para 1994 pasaría a ser de 0.5137; es decir, un incremento equivalente al 7.8%.

Cuadro 2.9
Coeficiente de Gini 1984-1994

Años	Monetario	No Monetario	Total
1984	0.4584	0.5476	0.4250
1989	0.4888	0.5922	0.4694
1992	0.5086	0.5404	0.4749
1994	0.5137	0.5335	0.4770
1996 a/	0.489	-	0.456

FUENTE: Fujii, Gerardo y Pérez LLamas, José M." La Distribución Personal del Ingreso en México 1984-1994" Economía Informa; Facultad de Economía; Febrero de 1997; No. 254 (cálculos a partir de las ENIGH).
a/ Para 1996; Bolvinik, Julio; " La Jornada" 11 de octubre de 1998 (cálculos a partir de las ENIGH).

mientras que el ingreso no monetario (ingreso en especie) en 1984 fue de 0.5476; para 1994 el mismo indicador se ubico en 0.5335 que representa un decremento de un 2.6%; en otras palabras el ingreso monetario presentó una tendencia a la equidad en contraposición al ingreso monetario que denota una mayor concentración del ingreso; a pesar de ello resulta importante mencionar que para 1996 el GINI total mostró tendencias hacia la equidad en comparación al cálculo realizado a la encuesta realizada en 1994 que había cuantificado un valor de 0.4770 y para 1996 este decreció para ubicarse en 0.456.

Distribución del Ingreso por Estrato

Aún cuando el indicador de GINI mostrado anteriormente permite determinar la concentración y/o equidad del ingreso; de éste puede desprenderse los estratos sociales que perciben el tipo de ingreso. En el cuadro 2.10 se presenta la distribución del ingreso por tipo de estrato; de los resultados arrojados por el indicador puede deducirse que la mayor parte de la concentración del ingreso en México para 1994 lo absorbían las familias ricas del país pues la mayor participación fue captada por aquellos estratos ubicados entre el 20% y 10% más ricos que se apropiaban de la mayor parte del ingreso no monetario, mientras que el caso inverso sucede con las familias Pobres, su participación de estas fue mayor en el ingreso monetario con excepción del estrato de 40% medio; que recupera la influencia no monetaria a medida que avanzan los años; sin embargo, como puede apreciarse la participación del ingreso es solamente hasta el año de 1994 y es de esperarse que para 1996 este haya mejorado como se señalo en el cuadro anterior.[7]

Cuadro 2.10
Participación en el ingreso corriente monetario y no monetario por estratos de hogares

Estratos	1984		1989		1992		1994	
	M	NM	M	NM	M	NM	M	NM
40% más pobres	14	8	12	6	11	9	13	9
40% medio	37	33	33	30	32	32	32	33
20% más rico	49	59	55	64	57	59	55	58
10% más rico	32	41	39	47	41	41	38	40

M= Monetario NM= No Monetario
FUENTE: Fuji, Gerardo y Pérez LLamas, José M." La Distribución Personal del Ingreso en México 1984-1994" Economía Informa; Facultad de Economía; Febrero de 1997; No. 254 (cálculos a partir de las ENIGH).

[7] Debe de recordarse que el indicador se calcula a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de las Familias (ENIGH), la limitante que puede enfrentarse el indicador de GINI se debe a las características de las encuestas pues estos no se realizan año con año lo cual impide realizar cálculos actuales sobre la distribución del ingreso, además dichas encuestas no contabilizan a las personas más ricas del país como pueden ser los grandes empresarios o los más altos funcionarios públicos.

2.4 GASTO SOCIAL Y PAUPERIZACION

2.4.1 Definición y Medición de la Pobreza

Entre los diversos argumentos correspondientes a las funciones sociales que efectúa el gobierno mexicano una de las más discutidas son aquellas correspondientes a las erogaciones sociales las cuales en muchas ocasiones se consideran que deben ser las suficientes para atenuar la Pobreza en sus diversas modalidades, dicho argumento cobra fuerza debido al tamaño que han adquirido dichos recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en diversos indicadores económicos así como en las distintas acciones sociales que permiten fomentar un mejor y mayor desarrollo en las facultades de los individuos más necesitados.

En este marco la Pobreza de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española es entendida como:"La necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de vida"; los diversos estudios que se realizan sobre la Pobreza identifican que esta puede ser clasificada por categorías utilizando una serie de métodos para determinar su magnitud.

El método más utilizado es la Línea de Pobreza; en esta las instituciones regionales como científicas latinoamericanas la definen como un método indirecto que se obtiene a partir de una canasta alimentaria que es necesaria para asegurar la sobrevivencia física de la familia y del individuo para determinar los estratos más desfavorecidos en el crecimiento económico.[8]

En México a diferencia de Estados Unidos no existe una línea oficial de Pobreza. Algunos cálculos gubernamentales sobre el número de personas pobres en el país, no hacen explícita la línea de Pobreza utilizada y destacan más la denominada Pobreza Extrema;[9] esta es definida como: "aquellas familias que perciben un ingreso el cual es insuficiente para adquirir una canasta de satisfactores esenciales." Los hogares en esta categoría aún dedicando todo su ingreso a la compra de alimentos no podrían satisfacer sus necesidades requeridas para un *estandar de vida* adecuado; en términos de la Línea de Pobreza el ingreso familiar per cápita es inferior a la Línea de Pobreza Extrema.

Por otro lado, los denominados Pobres estos en diversas ocasiones son definidos como "la población que vive en hogares en los cuales su ingreso per cápita es menor que la Línea de Pobreza o a la canasta de satisfactores esenciales."[10]

---

[8] Una de las limitantes sobre esta forma de medición de la Pobreza es que procede como si la satisfacción de las necesidades básicas dependieran sólo del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares además pondera de manera directa a través del ingreso la satisfacción potencial de las necesidades básicas, subestimando también la política de gobierno y la inversión de recursos humanos que llevarían al individuo a salid de la pobreza en el largo plazo, otro método es el de las necesidades básicas el cual mide la pobreza de manera directa; es decir, en características de vivienda de mínima calidad, agua, servicio de drenaje, etcétera. Véase a Lerner, Bertha, *Medición de la Pobreza en América Latina: Los debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza;* México; Porrúa.

[9] Hernández Laos, Enrique "Crecimiento Económico, Distribución del Ingreso y Pobreza en México" en la Revista *Comercio Exterior*, octubre del 2000. Bancomext. México.

[10] La canasta de satisfactores esenciales incluye alimentación, vivienda, cuidados básicos de salud, vestido, calzado, entre otros.

2.4.2 Pobreza Relativa y Absoluta

En el cuadro 2.11 se presenta la evolución de la Pobreza en México según los datos más recientes arrojados por la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares; como puede apreciarse en el cuadro los pobres en 1994 representaban cerca 61.6 millones de personas; para 1996 estos pasarían a ser 72.1 millones de personas para un crecimiento absoluto de 10.5 millones la cifra representa aproximadamente 3.3 veces el crecimiento de la población en estudio; pero más alarmante es la incidencia en los Pobres Extremos; que si bien en 1988 eran 23.2 millones de personas; para 1996 se convertirían en 50.9 millones de habitantes viviendo en la miseria para un total de 84.5 millones de individuos en estudio siendo de este modo drámatico el resultado obtenido, haciendo una apreciación más sobre los Pobres Extremos estos se componen en su mayoría por indigentes los cuáles sufren los mayores estragos alimenticios; así tenemos que de 1994 a 1996 sea arrojaron a cerca de 14.7 millones de habitantes a la Pobreza Extrema compuestos en su mayoría por indigentes con 10.330 millones de personas.

Cuadro 2.11
Evolucion Absoluta y Relativa de la Pobreza en México 1989, 1992, 1994 y 1996.

Concepto	1988 /a		1992 /a		1994 /b		1996 b/		Incremento 1994-1996 2/	
	Mill	%	Mill	%	Mill	%	Mill	%	Mill	%
Población	81.71	100.0	84.0	100.0	89.36	100.0	92.58	100.0	3.219	100.0
Pobres					61.66	69.0	72.21	78.0	10.555	11.8
Pobres Moderados					25.47	28.5	21.29	23.0	-4.175	-4.147
Pobres Extremos	23.2	28.2	27.6	32.9	36.2	40.5	50.9	55.0	14.7	16.5
Indigentes					29.76	33.3	40.09	43.3	10.330	11.6
No Pobres	33.9	41.0	22.3	25.4	27.7	31.0	20.4	22.0	-7.3	-8.2

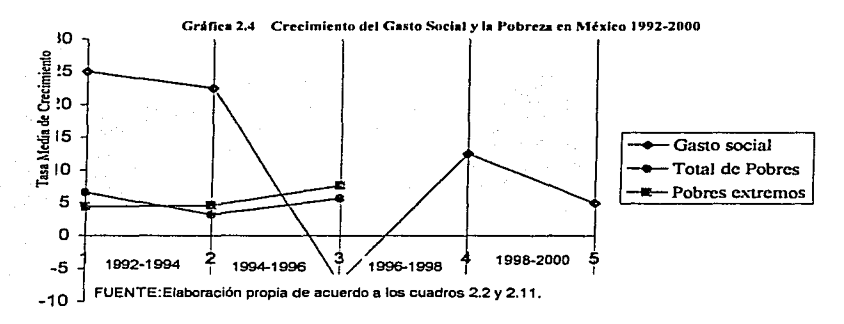
FUENTE: a/ Hernández Laos, Enrique " Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México" en la revista Comercio Exterior, agosto del 2000
b/ Modificado de Bolvinik, Julio; " La Jornada" 11 de octubre de 1998 (cálculos a partir de las ENIGH).

Con el propósito de comparar las erogaciones sociales respecto a la Pobreza del país en la gráfica 2.4; se presenta la tasa media de crecimiento de ambos indicadores a partir de los años en que se publicaron las encuestas; puesto que estas últimas no se publican todos los años resulta difícil determinar una comparación actual.

Sin embargo, como puede apreciarse en la gráfica se presenta una tendencia creciente en la llamada Pobreza Extrema que a medida que avancen los años comenzará a ser más preocupante; el Gasto Social que representa más del 50% de los recursos del Gobierno Federal presenta un decremento a partir de 1992 mientras el crecimiento de la población en condiciones de Pobreza aumenta para mostrar un crecimiento de 3.2% de 1992 a 1994 y posteriormente de 1994 a 1996 es de un 5.7%; cabe mencionar que aun cuando los pobres totales comienzan a mostrar tendencias crecientes, la magnitud de la Pobreza Extrema comienza a mostrar mayores incrementos así de 1992 a 1997 fue de 4.6% y de 1994 a1996 aumentó en 7.6%.

Al contrastar el resultado de la gráfica anterior con la información del cuadro 2.11 puede argumentarse que el Gasto Social continúa siendo insuficiente para poder atender a la población más pobre del país pues en los últimos dos años en estudio se han los Pobres Extremos se incrementaron en 14.7-millones, incidiendo principalmente en los indigentes (ingreso inferior al 50% de la línea de pobreza) con 10.330 millones; por otro lado, el incremento en los Pobres Extremos se debió a causa de que los Pobres Moderados se redujeron marginalmente de 4.175 millones de personas al igual que los no pobres con 7.3 en términos absolutos.

Gráfica 2.4 Crecimiento del Gasto Social y la Pobreza en México 1992-2000



FUENTE:Elaboración propia de acuerdo a los cuadros 2.2 y 2.11.

Julio Boltbinik identifica la conformación de la pirámide social de la siguiente manera: En 1994 el 40% de la Pobreza en México lo componian los Pobres Extremos (33 por ciento de indigentes y 7 por ciento de Muy Pobres); 29 por ciento para los Pobres Moderados y 31 por ciento de No Pobres; para 1996 se incremento la pirámide pasando a ser de 55 por ciento de Pobres Extremos (43 de indigentes y 12 de Muy Pobres); 24 por ciento de Pobres Moderados y 21 por ciento de No Pobres; siendo los Pobres Extremos los más afectados que equivalen a 36.2 millones de Pobres Extremos en 1994 y para 1996 paso a ser de 50.9 millones equivalente a un aumento de 14.7 millones de pobres extremos en dos años.[11]

En resumen; de acuerdo con los últimos datos registrados por el coeficiente de GINI éste presenta una relativa mejora en la distribución del ingreso; sin embargo, gran parte del ingreso es captado en su mayor parte por los estratos de hogares más ricos del país; ahora bien, la situación continúa siendo más alarmante si se considera la fuerte perdida de poder adquisitivo consecuencia de la creciente inflación que ocasiona que se depriman los salarios mismos que repercutirán en su mayor parte en las familias más necesitadas que perciben de 1 a 2 salarios mínimos ya que

[11] Periódico, *La Jornada*; 11 de Octubre de 1998

en dichos estratos radica la mayor parte de la población ocupada; el Gasto Social en este caso podría haber revertido en algún momento la distribución del ingreso principalmente en las familias que han tenido problemas serios en cuanto a remuneración pues las tasas de crecimiento y el aumento del presupuesto año con año permiten que las familias más desprotegidas puedan captar la mayor parte de los recursos como lo indico en su momento los resultados del PIB per cápita y el Gasto Social per cápita.

No obstante, la mejoría deberá de trascender en términos cualitativos pues: "Por más gasto que se dedique a las áreas sociales la política carece de sentido si no existe crecimiento suficiente que de respuesta a la demanda de trabajo de los mexicanos."[12]

Para aspirar a un crecimiento sostenible; la distribución equitativa de recursos requerirá de mejores estrategias de focalización donde se localicen los mayores rezagos sociales y la mayor concentración de las familias en condiciones de Pobreza; además de mejoras sustanciales en la administración de recursos sociales.

A últimas fechas el gobierno mexicano ha impulsado una extensa política por federalizar recursos sociales con el propósito de reducir el margen de Pobreza y la inequidad entre los Estados y Municipios de la República.

En el proximo capítulo se examinará la política descentraliza por medio de la federalización de recursos sociales la cuál se ha acompañado por un fuerte Proceso de Descentralización Administrativa para combatir la Pobreza Extrema.

---

[12] Periódico, *El Financiero*, 8 de abril de 1999.

DESCENTRALIZACION DEL GASTO SOCIAL

"La Descentralización en el campo social representaría marcadas ventajas, sobre todo mejorando notablemente la viabilidad de una focalización adecuada de las políticas."

J. MEJIA LIRA

"No tendría sentido descentralizar para trasladar fallas y errores de un lugar a otro. Tampoco lo tendría el descentralizar sin democratizar, y sin mejorar la gestión de los asuntos públicos."

P. G. ZORRILLA MARTINEZ

La desigualdad y la creciente Pobreza Extrema son algunas de las principales preocupaciones para el desarrollo, para abatir dichos problemas actualmente el gobierno mexicano ha llevado una extensa capaña por descentralizar funciones; responsabilidades y recursos a los niveles de gobierno local e intermedio; de tal manera que estos sean capaces de suministrar servicios básicos en sus respectivas jurisdicciones; de este modo, se intenta revertir efectos centralizadores que en épocas anteriores habían provocado la ineficiencia administrativa y la perdida de bienestar de las familias.

La Descentralización se ubica dentro de la llamada Reforma del Estado en los capítulos para el fortalecimiento del Federalismo; donde se plantea la transferencia de responsabilidades y recursos a regiones y/o municipios; además de presentar una sociedad más participativa en los asuntos públicos de interés social; es así como el proceso pretende mejorar la eficiencia administrativa para el suministro de servicios, promover un crecimiento equilibrado y fomentar el bienestar de las familias en las jurisdicciones locales y estatales.

En el presente capítulo se examina la Descentralización del Gasto Social en México partiendo del translado de responsabilidades a los Estados y Municipios principalmente en los sectores de Educación, Salud, Asistencia Social e Infraestructura Básica por medio de la federalización de recursos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza" de 1996 a 1997 y la creación del Ramo 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios" de 1998 al año 2000.

3.1 CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

La Descentralización es un concepto que conlleva la transferencia de funciones, políticas y obligaciones a las unidades de gobierno Estatal y Municipal, en un Proceso de Descentralización el Gobierno Federal delega sus poderes a los Ambitos de Gobierno desplazando el núcleo de responsabilidad de Gobierno Federal a los electores, normalmente por medio de las elecciones locales;[1] al llevar acabo la transferencia de recursos los Niveles de Gobierno pueden suministrar bienes y servicios básicos con decisiones propias llevadas acabo por un fuerte consenso sobre el destino de los recursos federales. En términos generales la Descentralización puede entenderse como *un proceso que intenta revertir una tendencia de Centralización y Concentración del poder de decisión; dicho proceso pretende conformar una estructura "oligopólica" de poder, donde se pueda detectar una gama de núcleos de decisión periféricos, con un considerable nivel de autonomía relativa con respecto al núcleo de decisión central.*[2] La literatura especializada identifica a dicho proceso como una presión por parte de las autoridades locales por mayores niveles de participación en la búsqueda por mayores y mejores niveles de eficiencia y aprovechamiento de los recursos del Estado.

En México como en otros países latinoamericanos la Descentralización converge en un contexto de Reforma de Estado y se ha entendido como una serie de procesos que comprende sectores administrativos diseñados para mejorar la capacidad de gestión que permita reencauzar el Gasto Social con efectividad en la lucha contra la Pobreza y las inequidades sociales.[3] Para cumplir con estos objetivos en México se ha dando prioridad a la autonomía municipal mediante cambios legislativos al artículo 115 constitucional; el proceso también ha sido acompañado por una Descentralización Administrativa en los Estados de la República que perciben recursos federales para atender las demandas ciudadanas principalmente en sectores de Educación y Salud; de este modo, se pretende aumentar la eficiencia y la capacidad de respuesta del Sector Público; no obstante, puede dar cabida a fuerzas políticas que podrían resultar peligrosas.[4]

El antecedente inmediato de la Descentralización mexicana se efectúa durante la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) en la llamada "Descentralización de la Vida Política Nacional" refiriéndose al aparato administrativo estatal y adquiriendo matices de tipo político y social desafiando al fuerte Centralismo de la Administración Pública; ya que ésta habíacumplido su papel unificador en la nación porque permitió construir con grandes recursos centralizados la infraestructura para el desarrollo como carreteras, presas, escuelas, hospitales, energía, etc. Pero cumpliéndose esos objetivos la Centralización había entrado en *rendimientos*

---

[1] La descentralización de acuerdo a los informes de Banco Mundial (1999-2000) se identifica a esta política de la siguiente manera: "no es, en sí, ni buena ni mala. No es más que un medio para lograr un fin que, con frecuencia, viene impuesto por la realidad política."

[2] Véase a Cabrero Mendoza, Enrique y Mejía Lira, José ; *Marco Teórico-Metodológico para el Estudio de Políticas Descentralizadoras en México*; CIDE, 1992, pp. 11-29 y 35

[3] Sulbrandt, José "Bases Metodológicas para la Evaluación de la Situación y Avánce de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado" *CLAD*, mayo de 1991.

[4] Si bien, la Descentralización puede arrojar beneficios en el bienestar , el crecimiento y la eficiencia administrativa,

decrecientes y negativos que culminaron en la crisis y en el bloqueo de las fuerzas productivas y para poder salir de la crisis era necesario la Descentralización de la Vida Nacional en todos sus aspectos.[5]

Roberto Ortega Lomelín comenta que entre los beneficios que arrojó la Centralización fue a costa de atribuciones locales y municipales, de la mejoría de actividades económicas que se desarrollan en el amplio territorio mexicano y en la desigualdad original de los servicios públicos y de la infraestructura general de bienestar, además del ensanchamiento del quehacer del Estado con relación a la sociedad, a través de la regulación de las actividades de los participantes en el ámbito social y en las actividades económicas; persiguiendo así el mantenimiento de que los Estados que conforman la Federación sean partidarios además de que tengan ciertos rasgos y características comunes. [6]

No obstante, se ha reconocido que los beneficios de un Centralismo fueron decreciendo hasta que se encontró que los costos económicos, políticos y de carácter eminentemente social superaban los beneficios, los cuáles se presentaron en formas diversas, que van desde el sostenimiento de la operación urbana hasta ambientales. Si bien, la Centralización se presentó como un fenómeno derivado de la propia constitución de 1917, esta no surgió como un propósito extremadamente liberal que permitía valorar el destino del país.

3.1.1 La Centralización y el Pronasol

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari; la Política Social fue un primer intento por repartir recursos federales a los Niveles de Gobierno para el combate a la Pobreza Extrema con control y centralización de recursos a partir del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol; 1998-1994); la gestión se concertaba por medio de los grupos sociales implementados por los Comités de Solidaridad (CS); con la suma de esfuerzos entre los tres Niveles de Gobierno. Entre los principales programas se encontraban: Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional.

---

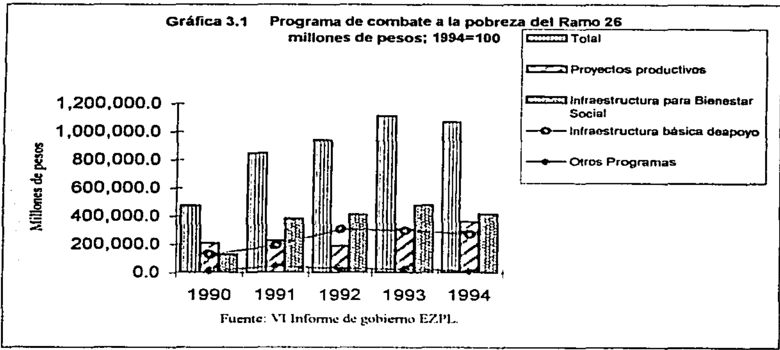
también debe de considerarse los diversos *costos de oportunidad* que puede generar; en el presente capítulo y el próximo se presentan algunas de estas implicaciones.

[5] Entre los instrumentos para promover la descentralización se encontraban los Convenios Unicos de Desarrollo y el fortalecimiento municipal, la descentralización administrativa del Gobierno Federal : de igual manera se procuró estimular la integración regional por medio de programas diseñados en áreas estratégicas. Véase a Olmedo Carranza, Raúl "Teoría y Practica de la Descentralización y del Federalismo"; IAPEM, *Perspectiva de la Descentralización y del Federalismo en México* (memoria) 1995.

[6] El proceso centralizador progresivo y creciente se presentó no solamente en la actividad administrativa sino además en los tres poderes: véase a Ortega Lomelí Roberto. *Federalismo y Municipalismo*, FCE. México, 1997. Principalmente los apartados de:" Las expresiones del centralismo" y " La revisión del centralismo: Descentralización" pp 22-27.

Aún cuando se cumplió con el incremento de recursos; existieron serías limitantes durante el proceso que impidieron el éxito de la Política Social; gran parte de la bibliografía señala que existió una concentración en la toma de decisiones durante la instrumentación del programa, además de ineficiencias en la gestión orientadas a superar la Pobreza Extrema; así José Mejía Lira comparte este planteamiento de la siguiente manera:[7] "El Gobierno Federal juega un papel importante en las decisiones, pero las Entidades Federativas y Municipales tienen sus propios fines, en este marco de fuerzas desequilibradoras ha llevado a procesos centralizadores particularmente a través del Pronasol. "

En cuanto a la instrumentación y alcances del programa Méndez señala que: "Las acciones promovidas por el programa no requirieron de la constitución de comités, ya que se encontraban orientadas a beneficiar a una sola persona o a pocas personas" otros argumentos afirman que las estrategia del Pronasol eran las mismas que se habían seguido en administraciones anteriores las cuales impedían llevar acabo los recursos de manera eficiente.



Fuente: VI Informe de gobierno EZPL.

En el cuadro 3.1 se presentan los principales objetivos y las implicaciones que el Gobierno enfrentó durante la instrumentación del Pronasol; si bien el programa fue diseñado para aminorar la Pobreza en los Ambitos de Gobierno, gran parte de los conflictos en la localidad sobre la planeación y la libre organización de los programas sociales seguían una tendencia a la hipercentralización concentrándose en las secretarías de Estado donde las decisiones políticas, las definiciones financieras; asignaciones y gran parte de los componentes de la instrumentación de la política se definían fuera de los espacios territoriales de los Municipios.[8]

---

[7] Mejía Lira, José "Relaciones Intergubernamentales y Participación Ciudadana" en la *Revista del IAPEM. 1995.*

[8] *Ibidem*

Cuadro 3.1
El PRONASOL; Objetivos e Implicaciones

Objetivos	Implicaciones
Mejorar las condiciones de vida de los grupos de campesinos, indígenas y colonos populares.	Reclamos en los municipios principalmente en las fases, mecanismos y modalidades de operación del Programa, especialmente en lo que se refiere a la limitada participación del Gobierno Municipal en el funcionamiento de Solidaridad.
Promover el Desarrollo Regional Equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo y los niveles de vida de la población	Durante la instrumentación del PRONASOL; la Falta de información fue característica en los Municipios del país lo que ocasionó ineficiencias en el alcance del programa; pues los alcaldes manifestaban su desconocimiento sobre los montos asignados a cada localidad, también en programas y obras realizadas.
Incentivar y favorecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales	Los problemas de organización se debieron a que no existía una concertación entre los alcaldes y los organos de gestión por parte de los ciudadanos locales pues los alcaldes no tenian voto en los Convenios de Concertación Social, impidiendo conocer el monto preciso de los recursos.
El programa pretendió que los habitantes en Pobreza Extrema lograran satisfacer sus necesidades principalmente en Educación y Salud.	Problemas en la normatividad del programa, ocasionando la baja operación de los programas en los Muncipios.
El programa era sustentado por medio del respeto de la voluntad y organización de los individuos, transparencia en recursos, participación ciudadana así como también la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad	La asignación de recursos al municipio a través del los COPLADE,tenian serias implicaciones principalmente por sus características y forma de funcionamiento, los ayuntamientos estanban limitados en la negociación y asignación del techo financiero que les corresponde a través de los programas que manejan.

FUENTE Elaboración pripia de acuerdo a Ceja Martinez, Jorge " Andar Haciendo Política. La democracia desde Abajo y el Vínculo Local-Global, en el Caso del PRONASOL". El Colegio de Jalisco, 1997 y Acebedo Angulo, Blanca (coordinadora) " Solidaridad en Conflicto. El Funcionamiento del PRONASOL en Municipios Gobernados por la Oposición" Nuevo Horizonte Editores, México,1995

La Centralización de decisiones que existió durante la instrumentación del Pronasol y el crecimiento de la Pobreza Extrema; llevó al gobierno mexicano a proponer una nueva manera de redefinir la política por medio de la Descentralización y a través de un renovado Federalismo que fuera capaz de revertir la tendencia centralizada; misma que requerirá que se instrumente desde la base, no desde el centro.[9]

3.2 EL NUEVO FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACION

Por Federalismo se entiende una organización política, la cual reconoce a los Estados y Municipios para fortalecer la unidad social, implicando que sea una vía idónea en el fortalecimiento de la democracia, vincula además a distintas unidades políticas en un sistema político global pero permite una mejor y mayor integridad de los grupos sociales; si bien el origen del Federalismo mexicano parte desde el naciente Estado libre y soberano; es hasta la Constitución promulgada en 1917 la que ratifica y reafirma el Federalismo determinando una soberanía para los estados miembros de la nación.

La Descentralización en el contexto del Nuevo Federalismo mexicano (1995-2000) pretende fomentar el desarrollo económico y social para propiciar un México más equilibrado trasladando funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y Municipios; aún cuando el proceso contiene diversas expresiones que si bien no necesariamente tienen injerencia inmediata con el Federalismo y el desarrollo municipal, esta afecta los equilibrios de una o mas esferas de Gobierno en el quehacer del Estado; es así, como la Descentralización se concibe en un Federalismo renovado y cooperativo que tiene manifestaciones concretas en:[10]

- Ampliar la vida democrática y transformar el ordenamiento territorial de la población en el desarrollo de las regiones.
- Lograr mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos.
- Impulsar la capacidad para propiciar su propio desarrollo.
- Mayor participación de la sociedad en la gestión de asuntos públicos.
- Mantener el equilibrio de competencias entre los ámbitos de Gobierno.

Para la concertación más nítida de la Descentralización en materia Social se reconocen varios ámbitos pues más allá de la coordinación entre las tres esferas de gobierno se identifica la discusión y los órganos de decisión y acción entre los Niveles de Gobierno formando un marco

---

[9] *Foro Nacional sobre Desarrollo Estatal y Gestión Municipal*, Morelia, Fundación Rafael Preciado Hernández, 1995.
[10] Ortega Lomelín Roberto, *Federalismo y Municipalismo:* Op. Cit.

de modernidad entre las relaciones intergubernamentales; las organizaciones sociales, comunidades e individuos con la finalidad de superar rezagos sociales,[11] así a medida que las políticas se consoliden los gobiernos locales y municipales tendrán mayores responsabilidades y su contacto con los ciudadanos será más importante en el locus de su impacto inmediato.

Para llevar acabo las acciones sociales el Gobierno Federal a través del planteamiento para un Nuevo Federalismo mexicano descentraliza recursos y transfiere responsabilidades a los Estados y Municipales del país; a continuación se realiza un breve abordaje sobre estos temas.

3.2.1 Servicios Públicos Locales Descentralizados

El Municipio al cumplir con la función asignativa del gasto público puede suministrar eficientemente los bienes y servicios básicos que la comunidad local demanda; es decir, como la provisión de bienes públicos con frecuencia se encuentran geográficamente limitados, las decisiones gubernamentales que se lleven acabo pueden tener efectos importantes en la asignación de recursos siempre y cuando el ámbito de gobierno que los suministre sea el más cercano a la problemática; por lo tanto impulsar el desarrollo municipal significará hacer efectivo el imperativo constitucional que lo considera como la base de la división territorial y de la organización política - administrativa de los estados que establecen los elementos básicos para dotarlo de libertad y autonomía.

En este marco el artículo 115 de la Constitución Política de México establece que los Municipios podrán administrar libremente sus haciendas obteniendo con ello rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las atribuciones y recursos quela legislatura establezca, en este caso pueden celebrar convenios con los Estados para que se hagan cargo deciertas funciones, percibirparticipaciones federales y contribuciones que incluyen tasas adi-

Cuadro 3.2
Servicio Público Local

Servicio	Tipo de Bien	Forma de Cobro	Prestación
AGUA POTABLE A) Agua potable B) Servicio de distribución	A) Bien Social b) Monopolio natural	A) Cuota o Tarifa B) Cuota o Tarifa	A) Descentralizada B) Descentralizada
ALCANTARILLADO A) Captación de aguas servidas B) Servicio de alejamiento C) Tratamiento de aguas	A)Monopolio natural B) Bien Social C) Bien Social y/o monopolio natural	A) Cuota o Tarifa B) Cuota o Tarifa C) Cuota o Tarifa	A) Descentralizada B) Descentralizada C) Descentralizada
SERVICIO DE LIMPIA A) Limpieza de áreas públicas B) Recolección y Transporte C) Tratamiento de residuos sólidos	A) Bien Social B) Bien Social C) Bien Social y/o monopolio natural	A) Depende del caso B) Cuota o Tarifa C) Cuota o Tarifa	A) Centralizada y/oDescentralizada B) Descentralizada A) Descentralizada C) Descentralizada

FUENTE. De acuerdo a Matus Pacheco, Javier; Federalismo y Desarrollo, Octubre-Noviembre-Diciembre de 1997. p.77

[11] Véase a García del Castillo, Rodolfo; *Los Municipios en México*. CIDE-Porrúa. México pp 84-85.

cionales sobre la propiedad inmobiliaria, de este modo las leyes federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer las contribuciones y los Municipios serán capaces de aprobar y administrar la zonificación de su desarrollo.[12]

En el contexto del Nuevo Federalismo mexicano 1995-2000; se pretende impulsar al Municipio como la instancia médular para coordinar los esfuerzos institucionales contra la Pobreza Extrema con recursos para la Infraestructura Social Básica impulsando el desarrollo municipal.El cuadro 3.2 resume las características de los principales servicios públicos municipales descentralizados así como su forma de cobro.

Durante la etapa de gestión de recursos la participación ciudadana juega un papel determinante pues estas se organizan, de tal manera que el suministro de bienes que demande la sociedad sea más eficiente por medio del manifiesto de la comunidad local; así los distintos Ordenes de Gobierno cumplen con funciones que con anterioridad eran asumidas por el Gobierno Federal. La participación social bajo la figura de los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) permiten realizar una gestión efectiva de los recursos federales; estos organismos sustituyen a los Convenios de Desarrollo Social (CDS) que operaban durante el Pronasol a causa de que existieron serias dificultades en el manejo de recursos, pues en muchas ocasiones se hacía a un lado al Municipio.[13] En el cuadro 3.3 se presenta la descripción de los principales órganos de coordinación.

3.2.2 Servicios Públicos Estatales Descentralizados

Además de los recursos federalizados a Municipios en Desarrollo Social; el Nuevo Federalismo también establece erogaciones en materia de Salud y Educación que permiten cubrir los rezagos sociales en las Entidades Federativas; debido a que dichos servicios públicos pueden ser suministrados de una mejor manera por los Estados; cabe mencionar que aún cuando los lineamientos constitucionales para el suministro de estos bienes no quedan bien definidos estos son coherentes con la provisión que se da en estas esferas de Gobierno a nivel internacional.[14] De este modo, encontramos a las Entidades Federativas en un fuerte Proceso de Descentralización Administrativa y receptoras de recursos federalizados y/o descentralizados:[15]

1) *Federalización Educativa;* a través de la cual se descentraliza el manejo del sector educativo hacia los gobiernos estatales asumen responsabilidades en el manejo de recursos y nuevas competencias; dicho proceso se ha reforzado con la Ley General de Educación promulgada en 1992.

[12] Las reformas a la Constitución han sido fundamentales para una mayor autonomía de los Municipios de la República, es digno de mención las ocurridas en 1983 que implicaron ampliar las posibilidades para un municipio más autónomo, mayores competencias, política, juridica, fiscal y administrativa.

[13] Periódico *La Jornada* 7 de abril de 1995.

[14] Véase a Sempere, Jaime y Sobarzo Horacio, "El Federalismo Fiscal en México" *El Colegio de México*, 1998. p.25.

[15] García del Castillo, Rodolfo, Op.Cit.

Cuadro 3.3
Bases de Coordinación

Concepto	Definición	Funciones
Los Convenio de Desarrollo Social (CDS):	Instrumento en materia de coordinación que pretende impulsar y apoyar la participación del Ayuntamiento y la población en la ejecución de acciones para superar la Pobreza. (llevado acabo por acuerdo del Ejecutivo Federal y Estatal).	La Descentralización por medio de este organismo establece la distribución equitativa de los recursos, y fomentar los principios de transparencia; cabe mencionar que las acciones para superar la Pobreza, a Estados y Municipios se deciden de manera autónoma, de este modo, cada Orden de Gobierno determina el destino del Gasto Social, sobre el 65 por ciento de los recursos federales y de manera convenida sobre el otro 35 por cierto.
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade):	Es el organismo público descentralizado del Gobierno Estatal dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos que realizan los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando en este marco, la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.	El Coplade recibe las demandas generadas en los Municipios y determina la perspectiva estatal de la política para la superación de la Pobreza. A partir de dichas demandas se definen las prioridades y se elabora una propuesta integral para alcanzar los propósitos establecidos.
Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem) :	Es la instancia pública creada por Decreto del Ejecutivo Estatal, por la Ley del congreso Local o por acuerdo de coordinación entre el gobierno del Estado o el Ayuntamiento correspondiente para realizar tareas de planeación del desarrollo en el ámbito municipal. Dentro de sus atribuciones se encuentra la coordinación de los programas de desarrollo social y de superación de la Pobreza a nivel local.	Como órgano descentralizado o instancia de planeación local se encarga de promover y coordinar la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, también funciona como subcomite del COPLADE. Hasta 1997 se contaban con 632 organismos.
Consejo de Desarrollo Municipal (CDM):	Los gobiernos Estatales y los Municipios promueven la conformación de los Consejos de Desarrollo Municipal como las instancias de participación social que recaban las principales demandas de las comunidades y, sobre todo, como responsables de las obras a ejecutar, de igualmanera permite dar seguimiento y evaluación a los programas descentralizados.	Funciones vinculadas a la promoción de los programas y acciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y la promoción de la participación social. Los CDM cuentan con los Comités Comunitarios como figuras organizativas de las comunidades para la identificación, selección, ejecución y vigilancia de las obras que se realizan; hasta 1997 se contaba con 1, 784 organismos.

Fuente: Sedesol

2) *Descentralización de los Servicios de Salud.* Un proceso iniciado en la administración de Miguel de la Madrid (1985) el cual busca integrar sistemas estatales y municipales de Salud; a partir del Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari el proceso adquiere nuevas dimensiones.

Dentro de las acciones Federalistas, el Gobierno Federal descentraliza recursos para establecer un equilibrio entre las diferentes esferas de gobierno; buscando la corresponsabilidad del Gobierno Federal y los Ambitos de Gobierno Estatal y Municipal; la Descentralización del Gasto Social en esta nueva etapa por transferir erogaciones Federales parten de los recursos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza" de 1996 a 1997 y el Ramo 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios;" desde 1998; cuyos fondos presentan erogaciones crecientes y condicionados a diversas áreas para fomentar el bienestar social.[16] Para concluir el apartado en el cuadro 3.4 se exhibe la delegación de funciones que se les confiere a las Entidades Federativas y Municipales en los sectores Desarrollo Social, Educación y Salud conforme al decreto del Ejecutivo Federal establecidos en el programa para un Nuevo Federalismo Mexicano 1995-2000.

3.3 DESCENTRALIZACION Y LA POLITICA PARA EL COMBATE A LA POBREZA EXTREMA

La Descentralización del Gasto Social a partir del Nuevo Federalismo se instrumentó en primera instancia para el combate a la Pobreza Extrema que desde 1995 comenzaba hacer preocupante para las expectativas de desarrollo del país; ello implicó que la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1995-2000) llevará acabo un Programa para Superar la Pobreza acorde con los lineamientos del Nuevo Federalismo y el Plan Nacional de Desarrollo en el contexto de la Política Social de acceso universal que garantice el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos.[17]

El programa es inspirado en un principio por moderar la desigualdad en las Entidades Federativas y Municipios además de la preocupación por atenuar la Pobreza; si bien el país mexicano es caracterizado por tener ambos problemas la reorientación del Gasto Social permitirá propiciar un crecimiento equilibrado y mejoras en el bienestar de las familias.

Fransisco Alejo comenta la problemática de los Estados de la siguiente manera: "las diferencias de crecimiento en las diversas Entidades Federativas se deben a la falta de integraciónterritorial y al alto grado de ruralidad que caracteriza a la mayor parte de los Estados

---

[16] Existen otros recursos que se transfieren a las entidades locales, a través del Ramo 28 " Participaciones Federales a Entidades Federtivas y Municipios, no obstante para objetivos de la investigación se examinan solamente los expuestos anteriore mente ; es importante señalar que la Descentralización Administrativa también ha incursionado en los sectores de Comunicaciones y Transporte, SEMARNAP, SAGAR y laSECODAM siendo esta última la encargada de regular las instancias públicas para alcanzar una óptima federalización e impulsar las capacidades estatales y locales para una mayor desehabilidad; verse: SECODAM "*Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000*" México, 1995.

[17] Programa para Superar la Pobreza publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998.

Cuadro 3.4
Principales Transferencias a Entidades Federativas y Municipios

Sector	Transferencias en los Ordenes de Gobierno			Alcance
Desarrollo Social	Transferir gradualmente recursos crecientes en términos reales para la superación de la Pobreza.	Descentralizar las funciones y atribuciones relacionadas con los programas de apoyo a los pueblos indígenas.	Transferir las funciones de planeación, ejecución y vigilancia de los programas con recursos federales:suministro de agua potable; alcantarillado y drenaje;electrificación en colonias marginadas urbanas y rurales; mejoramiento de la vivienda; construcción y conservación de la infraestructura educativa; infraestructra de salud; alimentación y nutrición así como mejorar la capacidad técnica y administrativa de los Municipos.	Municipal y Estatal a/
Educación Pública	Transferir los programas de alfabetización para adultos, primaria,secundaria,educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo; construcción, equipamiento y mantenimiento de las escuelas a nivel básico, medio superior, superior, de posgrado y de capacitación.	Concluir la transferencia de atribuciones de registro de instituciones educativas y colegios de profesionistas, así como las funciones de vigilancia del servicio profesional y descentralizar las unidades regionales de culturas populares.	Descentralizar la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas etnicas y populares; concluir la Descentralización del subsistema de preparatoria abierta así como los servicios de Educación tecnológica en los niveles medio y superior.	Estatal
Salud	Descentralizar las funciones operativas referentes a la promoción de la Salud identificadas en los programas de Salud reproductiva, nutrición y salud escolar, salud metal, accidentes, lesiones no intencionales y adicciones.	Transferir las funciones relativas al fomento sanitario de bienes, servicios y establecimientos, control y vigilancia de medicamentos, material de curación y laboratorio, vigilancia de la calidad del agua y saneamiento básico, efectos del ambiente en la Salud y atención de contingencias ambientales, vigilancia de la publicidad y prevención de fraudes de Salud.	Trasnferir funciones destinadas a propiciar la organización y participación social en materia de salud, fomentar el desarrollo del personal, administrar los centros estatales de transfusión sanguínea, y administrar las cuotas de recuperación.	Estatal

a/ Hasta 1998 se comienza a transferir responsabilidades y funciones a las Entidades Federativas en el sector Desarrollo Social.
FUENTE: Elaboración propia de acuerdo al "Programa por el cuál se Apruebaara el Nuevo Federalismo 1995-2000"; Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1997.

misma que ha dado lugar a la mayor carencia de polos dinámicos de desarrollo que funcionen como centros gravitacionales, difusores del desarrollo y acumuladores del excedente generado."[18]

La desigualdad económica en las Entidades Federativas así como las zonas más rezagadas de México pueden ser clasificadas por medio del Producto Interno Bruto per cápita como se presenta en el cuadro 3.5; es notable identificar la desigualdad de las regiones siendo la región de menor crecimiento la zona económica sur del país, donde los Estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero contribuyen aproximadamente con el 1.6% del producto estatal per cápita seguida de la zona económica Centro-Oeste donde los estados de Michoacán, Nayarit y Zacatecas representan el 1.8%; ambas zonas son ubicadas dentro de las esferas sociales más desprotegidas del país; si bien nunca esta de insistir que existen otras regiones que abarcan los estados de Hidalgo y Puebla; mientras que las de mayor desarrollo económico son aquellas situadas en el Valle de México, la frontera norte (particularmente Nuevo león) y la zona del Golfo (Campeche y Quintana Roo); también puede observarse que las zonas con mayores carencias sociales están fuertemente correlacionadas con incrementos en marginación y Pobreza; estos resultados pueden ser contrastados con el mapa de marginación proporcionado por CONAPO.

El Programa para Superar la Pobreza tiene como objetivo central reducir la Pobreza Extrema en el mediano plazo, privilegiando la atención en las regiones y grupos que más lo requieren proponiendo una serie de acciones integrales y complementarias que incidan en aquellos factores que contribuyan a la reproducción y transmisión interregional de la Pobreza; en este marco la política considera al proceso de Descentralización como una profunda redistribución de responsabilidades, atribuciones y recursos en las que el Gobierno Federal mantiene la conducción y evaluación de la política nacional de Superación de la Pobreza, estableciendo los causes y procedimientos con la colaboración de los gobiernos de los Estados y Municipios.

La política propone lograr una transición ordenada dirigida a resolver los problemas prioritarios a nivel nacional, al incrementar los recursos a Estados y Municipios que permitan dotar de bienes y servicios básicos preocupándose principalmente de:[19]

- Garantizar equidad y justicia en la asignación de recursos a Estados y Municipios;
- Evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine a acciones que coadyuben al bienestar social y a la superación de la Pobreza;
- Fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos, como las instancias de gobierno más cercanas a las comunidades así como promover el desarrollo de las regiones más pobres del país.

---

[18] Alejo L. Francisco "El Reto del Equilibrio Regional" *El Mercado de Valores*, , Nafin, octubre del 2000, p.108.

[19] Sedesol, *"Informe de Labores: 1995-1996 "* p.9.

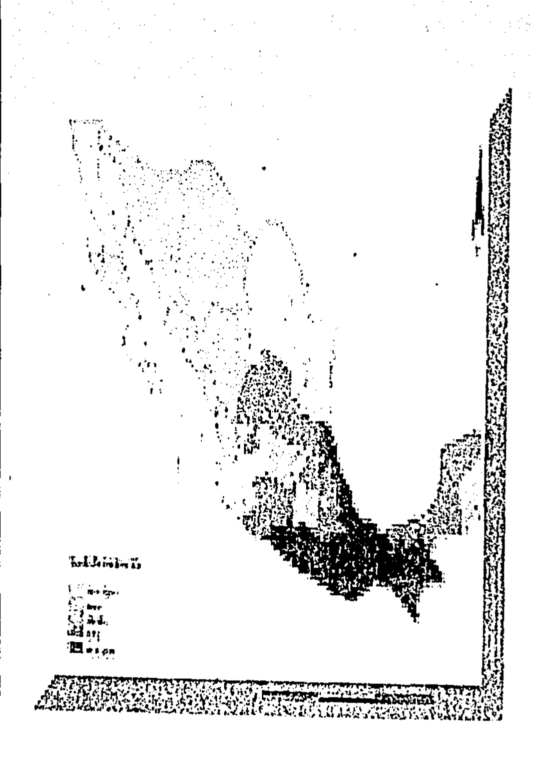
Cuadro 3.5

Producto Interno Bruto Pércapita por Entidad Federativa

(Miles de pesos anuales; 1994=100)

Estados	1995	1997
Aguscalientes	15.6	80.7
Baja California	18.7	94.9
Baja California Sur	17.8	89.7
Campeche	26.5	112.3
Coahuila	19.0	92.9
Colima	13.3	64.5
Chiapas	6.2	29.7
Chihuhua	18.5	92.0
Distrito Federal	33.6	168.1
Durango	11.3	56.6
Guanajuato	9.3	45.4
Guerrero	7.6	35.1
Hidalgo	7.8	39.1
Jalisco	13.0	64.5
México	10.7	53.8
Michoacán	7.6	38.5
Morelos	11.6	55.9
Nayarit	7.8	38.5
Nuevo León	23.3	114.6
Oaxaca	6.2	29.0
Puebla	9.0	46.7
Queretaro	16.0	82.3
Quintana Roo	21.7	103.0
San Luis Potosí	10.2	49.2
Sinaloa	10.6	50.0
Sonora	17.3	74.9
Tabasco	9.2	43.1
Tamaulipas	14.7	69.9
Tlaxcala	7.1	36.5
Veracruz	8.8	41.1
Yucatan	9.9	49.9
Zacatecas	7.9	37.3
Total	13.6	67.1

Fuente: Cálculos propios de acuerdo al Senso de Población y Vivienda, 1995,para 1997 Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (INEGI) y Sistema de Cuentas Nacionales (INEGI)



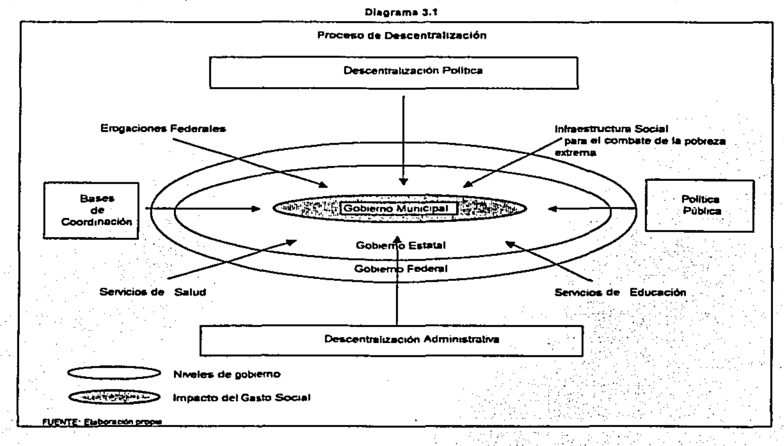
El programa le confiere importancia a las erogaciones en Infraestructura Social para atender las necesidades de la población en situación de Pobreza Extrema; que permita contribuir al bienestar y no como instrumento para corregir distorciones o suplir carencias originadas por otros factores.

La infraestructura social es parte de las obras públicas con impacto social en el mejoramiento de las condiciones de vida en Salud y Educación pero además a nivel local permitirá el desarrollo de actividades económicas entre los Ordenes de Gobierno; por lo tanto la creciente demanda de proyectos en infraestructura deberá de orientarse también a:[20]

a) Mantener la infraestructura hidráulica.
b) Apoyo al sector agropecuario para elevar sus niveles de eficiencia y productividad.
c) Aumentar la red carretera nacional.
d) Aumentar la capacidad instalada de generación de electricidad.
e) Aumentar el tratamiento de aguas residuales.

Por último; en el diagrama 3.1. Se presenta las relaciones que conlleva el Proceso de Descentralización las cuales constituyen pasos importantes para el crecimiento, el bienestar social y la eficiencia administrativa; la efectividad de las erogaciones también dependerá de la transparencia y el grado de involucramiento de la población en los asuntos públicos.

Diagrama 3.1



[20] Quintana Bernardo "Infraestructura: Retos para el Próximo Milenio" *El Mercado de Valores*, Nafin, junio de 1998; pp. 5-7.

3.4 DESCENTRALIZACION DEL RAMO 20

- El instrumento para descentralizar recursos federales de 1996 a 1997 se llevo acabo a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) que operaba en el Ramo General 26 "Superación de la Pobreza" la política fue diseñada para fortalecer la esfera municipal con mayores problemas en Pobreza Extrema, mientras que la planeación e instrumentación de programas se llevó acabo por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la ejecución de los recursos fueron llevados acabo por los Convenios de Desarrollo Social (CDS) implicando la participación de la población en la toma de decisiones además de estar asesorados por los Estados fortaleciendo así la capacidad de gestión. Es importante mencionar que apartir del año 2000 los fondos que operaban en el Ramo General 26 son fusionados al Ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social" lo que implicó la desaparición de dicho ramo de la clasificación general.

Los recursos del Gobierno Federal hacía los Municipios de la República por el Fondo de Desarrollo Social Municipal persiguieron los siguientes principios:

- Distribuir los recursos con transparencia.
- Garantizar equidad en la asignación a Municipios.
- Evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine a las acciones encaminadas a la Superación de la Pobreza.
- Fortalecer la capacidad de decisión y de gestión de los ayuntamientos.

En el cuadro 3.6 se presentan las erogaciones del Ramo General 20 (Ramo 26); haciendo notar el peso relativo que guarda el Fondo de Desarrollo Social Municipal en el proceso de Descentralización efectuado a partir de 1996 a 1997 se federalizaron cerca del 58.1% y el 61.5% del presupuesto del Ramo 26 que correspondientes a 3 mil 913.2 millones de pesos y 3 mil 741.3 millones respectivamente; en otras palabras cerca de dos terceras partes de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación eran destinadas a las acciones para superar la Pobreza Extrema y pese a que los recursos se redujeron en términos reales el fondo continuó siendo el más elevado dentro de la estructura porcentual mismos que eran ejercidos directamente por los Municipios.

De los recursos transferidos a los Municipios se partió de la identificación de las entidades con mayores margénes de Pobreza Extrema mismos que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación; la transferencia de recursos privilegió a aquellos Municipios que tuvieron mayores rezagos; de acuerdo con la clasificación por Entidad Federativa fueron los siguientes:

1.- Veracruz
2.- Chiapas
3.- Oaxaca
4.- México
5.- Puebla
6.- Guerrero

Cuadro 3.6
Ramo 20 " Desarrollo Social" 1/
Miles de Millones de pesos a precios de 1994

Años	Fondo	Monto	%
1995	Fondo de Solidaridad Municipal	4,157.4	56.1
	Fondo para el Desarrollo de los Púeblos Indios	102.4	1.4
Superación	Fondo de Atención a Grupos Sociales	547.9	7.4
de la Pobreza	Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional	2,354.9	31.8
	Fondo para Empresas de Solidaridad	246.9	3.3
	TOTAL	**7,409.5**	**100.0**
1996	Fondo de Desarrollo Social Municipal (Descentralizado)	3,913.2	58.6
Superación	Fondo de Prioridades Estatales	309.1	4.6
de la Pobreza	Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación	2,455.5	36.8
	TOTAL	**6,677.7**	**100.0**
1997	Fondo de Desarrollo Social Municipal (Descentralizado)	3,741.3	61.5
Superacion	Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo	2,342.7	38.5
de la Pobreza	**TOTAL**	**6,084.0**	**100.0**
1998	Fondo de Desarrollo Social Municipal (Transferido al Ramo 33)		
Desarrollo	Creación de oportunidades de Empleo e Ingreso	1,373.9	100.0
Social y			
Productivo en			
Regiones de			
Pobreza 2/	**TOTAL**	**1,373.9**	**100.0**
1999	(Restructuración del Ramo 26)		
Desarrollo	Fondo para el desarrollo Productivo	1,082.3	78.5
Social y	Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional	100.9	7.3
Productivo	Fondo para Atender a Grupos Prioritarios	95.3	6.9
en Regiones	Fondo de Coinvesión social y Desarrollo Comunitario	100.2	7.3
de Pobreza	**TOTAL**	**1,378.7**	**100.0**
	(Fondos fusionados al Ramo Administrativo 20)		
2000	Fondo para el Desarrollo Productivo	1,071.2	83.4
Desarrollo	Fondo para Impulsar el Desrrollo Regional Sustentable	32.0	2.5
Social	Fondos para atender a Grupos Prioritarios	650.2	50.6
	Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario	95.3	7.4
	TOTAL	**1,284.5**	**100.0**

1/ Para el 2000 los fondos que operaban en el ramo 26 se transfieren al ramo administrativo 20
2/ Apartir de 1998 el 65% de los recursos que operaban hasta 1997 se asignan al nuevo Ramo 33 para ser asignados a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
En 1995-1997 Gasto ejercido y 1998-2000 presupuesto original.
Fuente: Sedesol y Diario Oficial de la .Federación, 31 de diciembre de 1998.

En el cuadro 3.7 se presentan las erogaciones según la clasificación por Entidad Federativa; aún cuando los Estados presentaron ser los de mayores Municipios con fuertes rezagos; resulta importante realizar algunas observaciones sobre la distribución de recursos.

En primer lugar durante el bienio 1996-1997 las erogaciones en términos reales decrecieron a una tasa de 4.6% equivalente a 183.8 millones de pesos; no obstante, aún cuando los recursos en la mayoría de las jurisdicciones gubernamentales continuaron teniendo el mismo peso relativo y solamente muy pocos Estados llegan aumentar un punto porcentual; entre los más beneficiados destaca el Estado de Veracruz cuyas erogaciones en 1996 llegaban a ser de 289.5 millones de pesos y para 1997 aumentarían a 304.5 millones, representando un crecimiento real del 5.1% y en términos absolutos de 15.0 millones; los Estados que contienen Municipios prioritarios recibieron la mayor parte de los recursos para enfrentar problemas de Infraestructura Social Básica presentando tasas de crecimiento por arriba de dos dígitos.

Una segunda observación sobre los recursos federalizados en las jurisdicciones locales prioritarias es que estas presentaron incrementos en términos relativos pero decrecieron en términos reales y absolutos principalmente en los casos de Oaxaca y Chiapas; las limitaciones en el proceso durante estos años implicó que tuvieran serias dificultades en su instrumentación y alcance; sin embargo, pese a estas consecuencias los seis Estados que presentaron municipios con mayores índices de Pobreza captaron el 6.5% del presupuesto en promedio durante 1996 y el 6.6% en 1997.

De acuerdo a la Sedesol, el fondo a nivel municipal durante estos años se distribuyó en programas de Infraestructura Educativa, Infraestructura para salud, agua potable, alcatarillado, electrificación, urbanización caminos rurales y carreteras alimentadoras (la descripción de los programas se encuentran en el apéndice A al final de la investigación); a partir de 1998 el fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) es transferido al nuevo Ramo 33 cambiando de denominación por el Fondo para Infraestructura Social Municipal (FISM) operando de manera descentralizada y con los mismos principios que durante su instancia en el Ramo 26.

3.5 MODIFICACIONES A LA LEY DE COORDINACION FISCAL Y LA CREACION DEL RAMO GENERAL 33

La creación del Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" aprobado el 29 de diciembre de 1997 por el Congreso de la Unión fue adicionado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998 por medio de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, operando descentralizadamente y contribuyendo a fortalecer las haciendas locales al institucionalizar y dar permanencia a los recursos que la Federación transfiere hacia los Estados y Municipios; entre las principales causas que implicaron la modificación a la ley de Coordinación Fiscal se encuentran las siguientes:[21]

[21] Véase a Pinedo P. Juventino y Alvares H. Jaime; "El Desarrollo Institucional, Una Premisa para el Desarrollo del Municipio" en *Federalismo y Desarrollo:* Banobras, julio-agosto y septiembre de 1998. pp.4-5.

Cuadro 3.7
Ramo 26 " Superación de la Pobreza" 1996-1997
Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM)
(Millones de pesos a precios de 1994)

Entidad Federativa	Años		Porcentaje		Incremento Absoluto	Tasa de Crecimiento
	1996	1997	1996	1997	1996-1997	
Aguascalientes	501.7	49.6	12.7	1.3	-452.1	-1.1
Baja California	448.7	58.2	11.4	1.5	-390.5	29.7
Baja California Sur	422.8	424.6	10.7	11.3	1.8	0.4
Campeche	87.1	59.0	2.2	1.6	-28.1	-32.2
Chiapas	313.9	269.0	8.0	7.2	-44.9	-14.2
Chihuahua	89.2	95.4	2.3	2.5	6.3	7.0
Coahuila	59.1	75.2	1.5	2.0	16.1	27.1
Colima	439.2	450.9	11.1	12.0	11.7	2.7
Durango	109.8	92.1	2.8	2.5	-17.7	-16.1
Guanajuato	165.7	183.7	4.2	4.9	18.0	10.8
Guerrero	208.3	199.5	5.3	5.3	-8.7	-4.1
Hidalgo	166.6	140.3	4.2	3.7	-26.3	-15.8
Jalisco	138.8	149.9	3.5	4.0	11.1	7.9
México	202.1	247.6	5.1	6.6	45.5	22.5
Michoacan	175.5	192.7	4.5	5.1	17.2	9.8
Morelos	69.8	64.3	1.8	1.7	-5.5	-7.9
Nayarit	83.0	60.9	2.1	1.6	-22.1	-26.6
Nuevo León	60.9	81.2	1.5	2.2	20.3	33.3
Oaxaca	290.1	249.1	7.4	6.6	-41.0	-14.1
Puebla	230.8	232.2	5.9	6.2	1.4	0.6
Querétro	108.2	71.4	2.7	1.9	-36.8	-34.0
Quintana Roo	74.1	54.5	1.9	1.5	-19.6	-26.4
San Luis Polosí	151.4	136.4	3.8	3.6	-15.0	-9.8
Sinaloa	94.0	91.7	2.4	2.4	-2.3	-2.4
Sonora	56.0	67.9	1.4	1.8	11.9	21.1
Tabasco	119.3	101.8	3.0	2.7	-17.4	-14.6
Tamaulipas	82.1	94.3	2.1	2.5	12.2	14.9
Tlaxcala	84.3	61.2	2.1	1.6	-23.1	-27.3
Veracruz	289.5	304.5	7.3	8.1	15.0	5.1
Yucatán	115.4	90.2	2.9	2.4	-25.2	-21.8
Zacatecas	135.3	100.3	3.4	2.7	-35	-25.8
TOTAL	3,941.3	3,757.5	100.0	100.0	-183.8	-4.6

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

a) Institucionalizar y perfeccionar las vías de transferencia a Estados y Municipios de recursos federales así como sujetar el marco legal y normativo local; el manejo y operación de los programas y recursos por medio de una mayor autonomía a los estados y municipios.

b) Establecer una nueva vía de transferencia de recursos federales hacia los estados y municipios que hasta 1997 eran las Participaciones Fiscales y el gasto federal transferido.

c) Profundizar el Proceso de Descentralización y la participación de los Estados y Municipios en las tareas de Desarrollo Nacional.

d) Fortalecer la participación social en el desarrollo de programas y estrategias correspondientes; pues un manejo descentralizado de los mismos impulsa el proceso participativo.

La Ley de Coordinación Fiscal que coordina el sistema fiscal de la Federación con la de los Estados y Municipios y el Distrito Federal determina objetivos de distribución de recursos federales, colaboración administrativa entre las autoridades fiscales y bases de coordinación entre los Ordenes de Gobierno; independientemente de las Participaciones Federales que tienen mayor tiempo operando descentralizadamente ahora con esta nueva modalidad se identifica otra serie de erogaciones denominadas "Aportaciones Federales" que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, a los Municipios, condicionando el gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley.

De los fondos descentralizados por el Ramo General 33 cinco de ellos apoyan las áreas sociales en los capítulos de: Infraestructura Social, Educación básica y normal, Asistencia Social y Salud.

Cuadro 3.8

Fondos del Ramo General 33 " Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios "	
• Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (1998)	
• Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (1998)	Fondos Sociales
• Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (1998)	Fondos Sociales
• Fondo de Aportaciones Múltiples (1998)	Fondos Sociales
• Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (1999)	Fondos Sociales
• Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento del Municipio (1998)	
• Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de Estados y el D.F. (1999)	

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal.

Las principales características de los fondos sociales en estudio así como la distribución de las erogaciones del Ramo 33 que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal se resumen en el cuadro 3.9; mientras que en el cuadro 3.10 se presentan las erogaciones del ramo en su estructura por fondos de 1998 al año 2000.

Como puede apreciarse el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud contribuyen con la mayor parte de los recursos dentro del ramo pues estos representan cerca del 65.7% y el 12% en promedio durante los tres años en estudio; cabe mencionar que mientras el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social que operaba descentralizadamente en el ramo 26 llegaba a constituir arriba del 50% de los recursos; ahora desde su traspaso al Ramo 33 ha perdido su peso relativo representando solamente el 9.1% en promedio durante los tres años de estudio; pese a estos cambios los recursos han sido crecientes siguiendo la finalidad de atenuar la Pobreza y los rezagos sociales, no obstante adquiere una nueva modalidad al expandir su alcance a las Entidades Federativas pues durante su instancia en el Ramo 26 solamente se ejecian recursos a los Municipios.

En los siguientes apartados se examina el Proceso de Descentralización del Gasto Social por fondo haciendo hincapié principalmente en los fondos sociales; es decir, aquellos etiquetados en Infraestructura Social; Educación y Asistencia Social y en los servicios de Salud que contribuyen con la mayor parte de los recursos del ramo.

3.6 GASTO PUBLICO DESCENTRALIZADO EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se compone de dos subfondos de alcance Estatal y Municipal; el primero de ellos llamado Fondo para Infraestructura Social Estatal (FISE) y el segundo denominado Fondo para Infraestructura Social Municipal (FISM) este último sustituyó al Fondo de Desarrollo Social Municipal que operaba en el Ramo 26.

En el Nivel de Gobierno Municipal se pretende incidir en programas como son: el agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, mientras que a nivel Estatal se contribuye a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En el ejercicio de 1998 al año 2000, los Estados y Municipios del país cuentan con más de 40 mil millones de pesos promovidos por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, de los cuales 497 millones de pesos corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y un mil 261.1 millones de pesos son del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

Cuadro 3.9
Principales Características de los Fondos Federalizados del Ramo 33

Fondo	Descripción	Distribución	Objetivo
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	El fondo tiene la finalidad de combatir la Pobreza Extrema en los Ordenes de Gobierno Estatal y Municipal, para lograr ello se instrumenta el "Fondo para la Infraestructura Municipal (FISM)" el cual sustituye al " Fondo de Desarrollo Social Municipal " que operaba descentralizadamente en el Ramo 26 de 1996 a 1997 y transfendo al Ramo General 33 a partir de 1998, el segundo subfondo es de alcance Estatal denominado " Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) "	1.-El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos Federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia al 2.5% de la recaudación federal participable con base en lo que al efecto establazca la Ley de Ingresos de la Federación, para este ejercicio del total de la recaudación federal participable el 0 303% corresponde al Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el 2.197% al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) 2.- En el caso de los Municipios estos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les corresponden para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa sera convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Sedesol, el Gobierno Estatal y el Municipio 3 - Adicionalmente los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes a cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras de cada programa	Las Aportaciones federales con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que reciben los Estados y Municipios, se destinarán exclusivamente a financiar obras, acciones sociales básicas y a la inversión que benefician directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y Pobreza Extrema mediante el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Infraestructura Social Estatal.
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	El fondo dentro de sus distintas áreas contribuye a mejorar el mantenimiento de las escuelas a nivel básico así como apoyar los servicios de Educación a comunidades rurales (véase también el cuadro 3.3)	Depende del Registro Comun de Escuelas y de Plantilla de Personal así como de los recursos prespuestados que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transfendo a las entidades federativas de acuerdo al Prespuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, ademas las autoridades federales y de las Entidades Federativas se reuniran para analizar alternativas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilizacion de los recursos transferidos	Apoyar el Proceso de Descentralización Administrativa de los servicios de educación a nivel Estatal.
Fondo de Aportaciones para los sencios de Salud (FASSA)	El fondo tiene dentro de sus diversas áreas contribuir en las funciones operativas que impliquen la promoción de la Salud, la infraestrutura, la organización, la participación social y fomentar el desarrollo personal (véase también el cuadro 3 3)	1) Inventario de infraestructura medica y las plantillas de personal,2) Por los recursos con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Prespuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las Entidades Federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se prespueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones que en el transcurso fueron de ese ejercicio se hubieran autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se prespueste	Apoyar el Proceso de Descentralización de los servicios de Salud correspondientes a los Estados y el Distrito Federal recibiendo los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.
Fondo de Aportaciones Múltipeles (FAM)	Cuatro vertientes orientadas a reforzar la Educación por medio de la Infraestructura Educativa Básica y la Infraestructura Educativa Superior además de erogaciones en las areas de Asistencia Social por medio de la alimentación promovidos por el DIF a las Entidades Federativas y Municipales.	Se determinara anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0 814% de la recaudación federal participable a que se refiere el capitulo segundo de esta ley, ademas se distribuira entre las Entidades Federativas de acuerdo a las asiganciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federacion	Las Aportaciones Federales que con cargo a este fondo reciben los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinará exclusivamente al otrogamiento de desayunos escolares, apoyos alimenticios y de asistencia social a la población en condiciones de Pobreza Extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de Educación básica y superior en su modalidad universitaria
El Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	instrumentado desde 1999 para acciones que impliquen la construcción de infraestructura escolar básica y superior, de posgrado y de capacitación, investigación tecnológica en los niveles medio superior y superior así como reforzar los sistemas regionales de investigación de ciencia y tecnología.	El monto del fondo se determinara anualmente en el Prespuesto de Egresos de la Federación con recursos federales a partir de 1) los registros de planteles, de instalaciones eduactivas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de recursos prespuestados, 2)Por los recursos que con cargo al fondo se hayan transfendo a las Entidades Federativas de acuerdo al Prespuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste adicionalmente, 3) En el caso de los servicios de Educacion para adultos, la determinación de los recursos del fondo responderan a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estratégicas compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, Educación básica y formación para el trabajo.	Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Eduación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, a los Estados y el Distrito Federal, recibiran los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de Educación tecnológica y de adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para transferencias de recusos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

FUENTE: Elaboración propia de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal. "Código Fiscal de la Federación",Leyes y Códigos de México, colección Porrúa, México, 2000.

Cuadro 3.10

Ramo 33 " Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios por Fondo 1998-2000

(Millones de pesos a precios de 1994)

Año	Fondo	Monto	%
1998 Fondo de Aportaciones Para las Entidades Federativas y Municipales	Fondo de Aportaciones para la Educacion Básica y Normal (FAEB)	31,534.7	69.7
	Fondo de Aportaciones para Sevicios de salud (FASSA)	5,458.2	12.1
	Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS)	4,101.0	9.1
	Estatal	497.1	1.1
	Municipal	3,603.8	8.0
	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento del Municipio (FORTAMUN)	2,653.8	5.9
	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	1,466.8	3.2
	DIF	664.1	1.5
	CAPFCE	802.6	1.8
	Infraestructura Educación Básica	670.1	1.5
	Infraestructura Educación Superior	132.5	0.3
	TOTAL	45,214.4	100.0
1999 Fondo de Aportaciones Para las Entidades Federativas y Municipales	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	32,938.3	64.1
	Fondo de Aportaciones para Sevicios de salud (FASSA)	6,150.4	12.0
	Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS)	4,711.2	9.2
	Estatal	571.0	1.1
	Municipal	4,140.2	8.1
	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento del Municipio (FORTAMUN)	4,428.5	8.6
	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	1,541.1	3.0
	DIF 1/	706.8	1.4
	CAPFCE 2/	834.3	1.6
	Infraestructura Educación Básica	654.3	1.3
	Infraestructura Educación Superior	180.0	0.4
	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de Estados y el DF (FASP)	1,594.2	3.1
	Fondo de Aportaciones a laEducación Tenológica y de Adultos (FAETA)	51.2	0.1
	Educación Tenológica	51.2	0.1
	Educación de Adultos		
	TOTAL	51,414.8	100.0
2000 Fondo de Aportaciones Para las Entidades Federativas y Municipales	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	35,188.0	63.5
	Fondo de Aportaciones para Sevicios de salud (FASSA)	6,658.1	12.0
	Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS)	5,013.0	9.0
	Estatal	607.6	1.1
	Municipal	4,405.4	7.9
	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento del Municipio (FORTAMUN)	4,712.2	8.5
	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	1,637.3	3.0
	DIF	749.5	1.4
	CAPFCE	887.8	1.6
	Infraestructura Educación Básica	667.3	1.2
	Infraestructura Educación Superior	220.5	0.4
	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de Estados y el DF (FASP)	1,620.9	2.9
	Fondo de Aportaciones a laEducación Tenológica y de Adultos (FAETA)	623.5	1.1
	Educación Tenológica	443.5	0.8
	Educación de Adultos	180.1	0.3
	TOTAL	55,453.0	100.0

1/ Se refiere a los recursos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

2/ Recursos que presupuesta el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

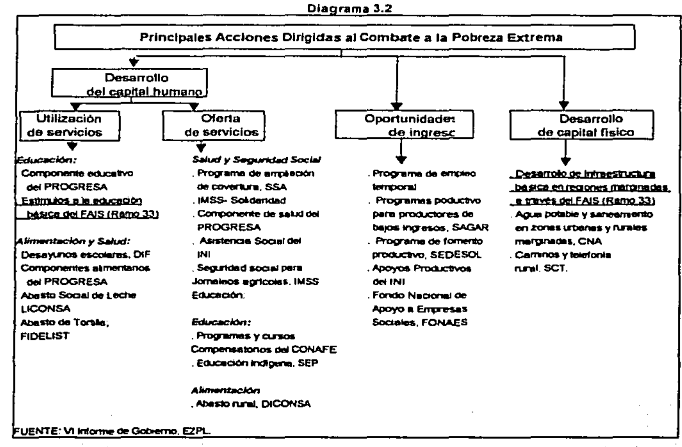
FUENTE: Secretaria de Hacienda y Crédicto Público

Desde la conformación del Ramo 33; el combate a la Pobreza Extrema fue uno de los objetivos principales; los recursos federalizados en Infraestructura Social Básica pretenden incidir en la población más pobre del país, contribuyendo con la política social principalmente en las vertientes de desarrollo de capital humano y desarrollo de capital físico:

- **Desarrollo de Capital Humano:** Son acciones dirigidas a la inversión en las capacidades de las persona las cuales deben ser integrales, a fin de aumentar su eficacia además de generar rendimientos económicos y sociales, futuros y duraderos; es por ello que se intenta promover la *utilización de servicios*; donde se permite incrementar la capacidad de adquisición de dichas familias a través de subsidios directos.

- **Desarrollo de Capital Físico:** Las acciones en este rubro tienen la finalidad de incrementar las capacidades de las familias y generar oportunidades de ingreso y empleo, además se complementan con las acciones para fortalecer la cobertura y la calidad de la infraestructura en caminos, carreteras, telecomunicaciones, agua potable, drenaje y electricidad, entre otros necesarios para mejorar la actividad productiva y elevar el bienestar.

Diagrama 3.2



FUENTE: VI Informe de Gobierno, EZPL.

3.6.1 Infraestructura Social Estatal

A partir de 1998 la distribución de recursos federales para Infraestructura Social Básica fue mejorada como consecuencia de modificaciones a la fórmula de rezagos presentando avances en la identificación de la Pobreza en las jurisdicciones que presentan mayores carencias conside-

rando criterios correspondientes a las necesidades básicas como son: ingreso per cápita por hogar nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.[22] La asignación de los recursos federales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación; de este modo, los Estados que presentaron mayores niveles de Pobreza durante este periodo fueron:[23]

1- Veracruz
2.- Chiapas
3.- Guerrero
4- Oaxaca
5- México
6- Puebla
7- Michoacán
8.- Guanajuato
9.- Jalisco
10.- Hidalgo

Las erogaciones del Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) se presentan en el cuadro 3.11; los Estados de atención inmediata tuvieron un crecimiento de recursos del 10.5% en términos reales casi idénticos a los demás Estados de la República mexicana exceptuando a Querétaro el cuál decreció en un 65.1%, los Estados de atención inmediata juntos suman 342.7 millones de pesos para 1998 y para el año 2000 pasarían a ser 377.5 millones de pesos lo que significaría un incremento de 34.8 millones en términos reales en tres años.

Si bien el fondo repercute en los Estados más marginados y carentes de infraestructura básica; es en los Municipios donde la Pobreza repercute en mayores niveles debido a la fuerte ruralidad y faltos de urbanización de muchos de ellos.

3.6.2 Infraestructura Social Municipal

La mayor influencia del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) lo ejerce el Fondo de alcance Municipal; en este caso la Ley de Coordinación Fiscal le confiere prioridad a los Municipios lo que implica que estos cuenten con mayores recursos para superar la Pobreza;a asignación de recursos a los Municipios se realiza por medio de la fórmula de rezagos o en su caso con una alternativa cuando la disponibilidad de la información no permite su aplicación.

---

[22] Para una mayor precisión sobre el reparto de recursos de acuerdo a la fórmula de carencias sociales se presenta la metodología en el apéndice A, al final de la investigación.

[23] Véase el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero de 1998; 1 de julio de 1998, el 20 de enero de 1999 y el 25 de enero del 2000.

Cuadro 3.11
Ramo 33 " Apotaciones para Entidades Federativas y Municipales" 1998-2000
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

(Millones de pesos a precios de 1994)

Entidad Federativa	Infraestructura Social			TMC	Infraestructura Estatal			TMC	Infraestructura Municipal			TMC
	1998	1999	2000	1998-2000	1998	1999	2000	1998-2000	1998	1999	2000	1998-2000
Aguascalientes	48.1	37.1	20.2	-35.1	2.0	2.3	2.4	9.5	46.1	34.8	17.8	-37.8
Baja California	52.3	42.9	27.4	-27.6	2.7	3.1	3.3	10.5	49.6	39.8	24.0	-30 4
Baja California Sur	39.9	25.9	6.4	-59.9	0.6	0.7	0.8	15.4	39.2	25.2	5.6	-62.2
Campeche	69.2	66.0	55.7	-10.2	5.5	6.4	6.7	10.3	63.7	59.6	49.0	-12.2
Coahuila	64.9	60.1	48.6	-13.4	4.8	5.5	5.9	10.8	60.1	54.6	42.7	-15.7
Colima	42.7	29.9	11.3	-0.5	1.1	1.3	1.4	12.8	41.6	28.6	9.9	-51.2
Chiapas	316.8	403.6	471.7	22.0	46.8	53.7	57.2	10.5	270.0	349.9	414.6	23.9
Chihuahua	87.2	90.4	85.9	-0.7	8.5	9.8	10.4	10.6	78.6	80.6	75.5	-1.9
Durango	84.7	87.1	81.8	-1.7	8.1	9.3	9.9	10.5	76.6	77.8	71.9	-3.1
Guanajuato	194 5	236.8	266.2	16.9	26.4	30.3	32.3	10.6	168.1	206.5	233.9	17.9
Guerrero	290.2	367.3	426.9	21.2	42.3	48.6	51.7	10.5	247.8	318.7	375.2	23.0
Hidalgo	140.6	162.9	175.2	11.6	17.4	19.9	21.2	10.3	122.9	143 0	154.0	11.9
Jalisco	154.4	182.1	198.9	-58.0	19.7	22.7	24.1	10.6	134.7	159.5	174.8	13.9
México	274.7	346.2	401.0	20.8	39.8	45.7	48.6	10.5	234.9	300.4	352.4	22.4
Michoacan	202.1	252.5	285.6	18.8	28.3	31.2	34.6	10.5	177.7	220.0	251.0	18.8
Morelos	40.4	58.9	47.1	7.9	4.7	5.4	5.7	10.1	59.4	53.6	41.4	-16.5
Nayarit	60.2	53.7	40.7	-17.7	4.0	4.6	4.9	10.6	56.2	49.1	35.8	-20.1
Nuevo León	83.0	84.7	78.9	-2.5	7.8	9.0	9.6	10.9	75.2	75.7	69.3	-4
Oaxaca	275.6	347.4	402.5	20.8	39.9	45.8	48.8	10.5	216.0	284.7	353.7	27.9
Puebla	274.4	345.8	400.4	20.7	39.7	45.6	48.5	10.5	234.7	300.1	351.9	22.4
Querétaro	80.3	81.0	74.2	-3.8	74.0	8.5	9.0	-65.1	72.9	72.5	65.2	-5.4
Quintana Roo	56.9	49.2	35.1	-21.4	3.5	4.0	4.2	9.5	53.5	45.2	30.8	-24.1
San Luis Potosí	138.9	160.9	172.7	-57.5	17.1	19.7	20.9	10.5	82.3	141.2	151.8	35.8
Sinaloa	77.7	77.6	70.1	-5.0	6.9	8.0	8.5	10.9	70.8	69.6	61.6	-6.7
Sonora	64.8	59.9	48.3	-13.6	4.8	5.5	5.9	10.8	60.0	54.4	42.4	-15.9
Tabasco	108.2	120.4	121.2	5.8	12.0	13.8	14.7	10.6	97.7	105.3	106.5	4.4
Tamaulipas	91.3	96.1	92.8	0.8	9.2	10.6	11.3	10.8	82.1	964.6	81.6	-0.3
Tlaxcala	62.2	56.3	43.9	-15.9	4.3	5.0	5.3	11.0	57.8	51.3	38.6	-18.2
Veracruz	386.1	498.4	588.5	23.4	58.3	67.0	71.3	10.5	327.9	431.4	517.1	25.5
Yucatan	97.4	131.9	136.3	18.2	13.5	15.5	16.5	10.5	103.6	115.8	119.8	7.53
Zacatecas	94.1	99.9	97.5	1.7	9.7	11.1	11.8	10.2	84.4	88.8	85.7	0.7
TOTAL	4,101.0	4,711.2	5,013.0	10.5	497.1	571.0	607.6	10.5	3,603.8	4,140.2	4,405.4	10.5

TMC= Tasa Media de Crecimiento.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

para ello se utilizan cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una (población que perciba menos de dos salarios mínimos, población de 15 años o más que no sepa leer y escribir, población sin disponibilidad de drenaje y población sin disponibilidad de electricidad).

En el cuadro 3.11 se presentan los recursos federalizados que perciben los Municipios del país según la clasificación por Entidad Federativa;[24] de los recursos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social el Municipio capto recursos por encima del 87% durante el periodo de 1998-2000 mientras que la tasa media de crecimiento fue de 10.5% la recuperación fue considerable después de haber caído en el bienio de 1996-1997 (expuesto en apartados anteriores); puede observarse que la federalización de recursos creció similarmente al Fondo para Infraestructura Social Estatal el cual registró la misma tasa media de crecimiento a pesar de percibir menores recursos; de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal la distribución del fondo de alcance Municipal expresa una nueva modalidad para 1999 siendo la repartición del 84.5% de los recursos distribuidos utilizando la fórmula del índice global de Pobreza y el 15.5% restante se asignó por partes iguales en las 31 entidades del país; además se transfiere los recursos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social en partes iguales en los primeros diez meses del año, autorizando a los gobiernos Estatales y Municipales a destinar el 3% de los recursos a gastos directos.

Así entre los Municipios que percibieron mayores recursos se encuentran ubicados en los Estados de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Chiapas, Guerrero y México mostrando un crecimiento por encima del 21%, mientras que los Estados de Guanajuato, Hidalgo, Jalisco y Michoacán presentaron un crecimiento por arriba del 10%; de este modo los diez Estados con mayores Municipios con carencias sociales en 1998 captaban 3 mil 764.4 millones de pesos y para el año 2000 compartían cerca de 3 mil 764.4 millones de pesos con un incremento absoluto de un mil 072.6 millones en sólo tres años.

3.6.3 Algunos Avances en Infraestructura Social Básica

Entre los avances más significativos de la Descentralización de fondos en Infraestructura Social Básica, su mayor incidencia se ha visto reflejada en la cobertura de alcantarillado que cubre cerca de 84.6 millones de personas en el país sumados a los esfuerzos de la Comisión Nacional del Agua, mientras que el agua potable ocupa el cuarto lugar en su calidad en América Latina (cuadro 3.12).[25]

---

[24] Los Municipios identificados como prioritarios son los mismos que se presentaron para las Entidades Federativas, esto se debe a queel Diario Oficial de la Federación clasifica a los municipios por Entidad Federativa.

[25] *El Financiero*, 12 de Noviembre de 1999

La participación social es un elemento clave en la operación de los fondos federalizados; a la fecha existen Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) constituidos y operando casi en la totalidad de los Municipios del país. La adecuada conformación de estas instancias permite otorgar mayor dinamismo a la planeación y ejecución de las obras y el manejo eficiente de los recursos; la participación efectiva de los grupos comunitarios, la cuál parte desde la definición de obras y proyectos, hasta la ejecución, supervisión y evaluación de los mismos.

Cuadro 3.12
Cobertura de los Servicios de Agua y Alcantarillado
(Millones de habitantes)

Concepto/ Zonas	1996	1997	1998	1999e/
Agua potable a nivel nacional	78.1	80.9	82.9	81.6
Zonas urbanas 1/	63.5	65.1	66.6	67.7
Zonas Rurales 2/	15.3	15.8	16.3	16.9
Alcantarillado a nivel nacional	67.2	68.3	69.9	71.7
Zonas urbanas 1/	59.7	60.5	61.5	62.7
Zonas rurales 2/	7.5	7.8	8.4	9.0

Notas:
1/Localidades con una población mayor a 2,500 habitantes
2/Localidades con una población menor a 2,500 habitantes. e/ cifraes estimadas
FUENTE: Comisión Nacional del Agua (CNA)

Así el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) permite tomar decisiones sobre la gestión de recursos entre el ayuntamiento y las comunidades locales; además de contar con los Comités Comunitarios como figuras organizativas de las comunidades para la identificación, selección, ejecución y vigilancia de las obras; coordinadas a su vez por la Secretaría Desarrollo Social (Sedesol) hasta 1997 se habían integrado más de 83 mil Comités en la República y ya existían Consejos constituidos en alrededor del 95% de los municipios del país en 1996.[26] En otras entidades estas funciones se absorben al interior del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem).

---

[26] El Consejo de Desarrollo Municipal que es el órgano encargado de dirigir en la mayor parte del país los programas en Infraestructura Social se constituye por: El Presidente Municipal quien es el Presidente del Consejo; los representantes de los comités comunitarios (electos en asambleas comunitarias); un vocal de control y vigilancia (designado por los miembros del Consejo) y en dado caso, un equipo asesor (se compone de representantes del gobierno estatal y de la Sedesol, cuyos miembros tienen derecho a voz, pero no a voto).

El impacto de las erogaciones en Infraestructura social respecto a las variables más representativas del país se presentan en el cuadro 3.13; si bien la participación del fondo resulta ser mínima en la mayoría de los casos; la importancia de los recursos permitirá que sean ejercidos por los órdenes de Gobierno Estatal y Municipal además de una población más participativa en el ejercicio del gasto público.

Cuadro 3.13
Gasto Social Descentralizado en Infraestructura Social
Como proporción del:

Concepto	1998	1999	2000
Producto Interno Bruto	0.3	0.3	0.3
Gasto Social	2.9	3.3	3.2
Participaciones Federales	9.2	9.9	9.5

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la SHCP.

3.7 GASTO PUBLICO DESCENTRALIZADO EN LOS SERVICIOS DE EDUCACION

En los últimos años se ha avanzado en la consolidación de la Descentralización Administrativa del sector Educativo iniciada en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Actualmente las autoridades se extienden a los diferentes Niveles de Gobierno y en distintos niveles de Educación; entre las acciones sobresalientes de la Descentralización Educativa destacan las realizadas por el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) encargado de la construcción de la Infraestructura educativa y transferencia de recursos a los Estados de la República, al mismo tiempo que fortalece su función normativa, de supervisión, asesoría y transferencia tecnológica de los programas de edificación de espacios educativos.[27]

De acuerdo a las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal el Comité Administrador se encarga únicamente de la ejecución de la infraestructura del Ramo XI que corresponde a los niveles de Educación media superior, (excepto universidades públicas estatales), y presupuesta la asignación en materia educativa del Ramo General 33 correspondientes a las Entidades Federativas; en este sector la Federación conserva la responsabilidad del financiamiento y diversos atributos respecto a la política educativa.[28]

[27] Como mecanismo idóneo que permita la ejecución de la totalidad de las obras de infraestructura educativa se crearon los Organismos Estatales de Construcción de Escuelas (a la fecha se han constituido 26 organismos locales, en diferentes entidades de la República), promovida desde 1995 por el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo.

[28] Véase el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, *Diario Oficial*, México, mayo de 1992 y la *Ley General de Educación* (LGE) 1992.

La creación del Ramo General 33 ha propiciado nuevas formas de equidad entre las Entidades Federativas además de reforzar las acciones en el sector educativo con recursos crecientes; las erogaciones que realiza el Gobierno Federal han impulsado al sector en las diversas áreas administrativas; con la nueva estrategia descentralizada se pretende reforzar los sectores de Educación básica y superior de tal forma que ejerzan los recursos directamente los Estados de la República; las erogaciones del sector educativo se aprecian en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.14
Gasto Federal en Educación, 1994-2000
(Millones de pesos a precios de 1994)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	56,587.0	50,990.7	51,390.5	54,126.9	61,163.8	62,536.6	68,355.7
Ramo 11	27.610.9	25,630.3	25.654.4	23.721.8	24,822.8	24.717.1	26.105.7
Ramo 23							430.8
Ramo 25	28,976.1	25,360.4	25.736.1	30,405.1	4,003.7	3,995.7	4,342.7
Ramo 33					32,337.3	33,823.7	37,476.6

Fuente: SHCP
El Ramo 25, corresponde a las Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica y Normal; a partir de 1998 la cifras corresponden a las previsiones.
El Ramo 33 corresponden al Fondo de Aportaciones para la Educción Básica y Normal, la parte correspondiente a infraestructura educativa del Fondo de Aportaciones Múltiples y a partir de 1999 contiene el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Además del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que atiende dentro de sus programas a la Infraestructura Educativa (primaria, principalmente) el Ramo 33 se compone de fondos que atienden las necesidades de infraestructura y alimentación escolar. En este sentido la Federación puede afinar la redistribución mediante programas específicos o programas de alivio de la Pobreza que incluyan un componente educativo, como el programa Escuela digna[29] las áreas de acción son principalmente en los servicios de Educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, especial, indígena y normal.

- **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)**

Con dicho fondo la Secretaría de Educación Pública (SEP) es la encargada de distribuir el presupuesto a los Estados de la República considerando el Registro Común de Escuelas, plantilla de personal, recursos transferidos el año anterior, previsiones salariales y actualización de los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura educativa; mediante estos mecanismo la distribución de recursos pretende apoyar a los Estados con mayores niveles de Pobreza como son: Chiapas, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz; los cuales absorben en conjunto el 47.4% del presupuesto del fondo; en 1998 se ejercían 31 mil 534.7 millones de pesos y para el año 2000 aumentaría a 35 mil 188.0 millones de pesos (cuadro3.15);

[29] Gustavo A. Merino "Las Transferencias Federales para la Educación en México" *Revista Gestión y Política Pública*, segundo semestre de 1998; CIDE, México.

Cuadro 3.15
Ramo 33 " Aportaciones para Entidades Federativas y Municipales" 1998-2000

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

(Millones de pesos a precios de 1994)

Entidad Federativa	Fondo de Aportaciones para la Educación Basica y Normal 1998	1999	2000	TMC 1998-2000	FAETA 1999	2000
Aguascalientes	415.2	432.6	458.0	5.0	0.7	9.2
Baja California	909.0	943.6	1,073.2	8.6	1.7	18.5
Baja California Sur	294.1	304.0	351.5	9.3	0.4	5.0
Campeche	404.4	424.5	453.0	5.8	0.4	9.2
Coahuila	928.9	963.1	1,053.0	6.4	2.3	29.3
Colima	270.3	280.8	311.7	7.3	0.4	6.1
Chiapas	1,725.0	1,800.8	1,915.1	5.3	2.5	21.6
Chihuahua	996.5	1,017.3	1,066.2	3.4	1.4	21.9
Distrito Federal	—	—	—	—	—	—
Durango	741.7	761.8	795.6	3.5	0.5	7.2
Guanajuato	1,253.0	1,307.3	1,387.1	5.2	1.6	34.7
Guerrero	1,566.3	1,648.5	1,736.4	5.2	0.9	20.2
Hidalgo	1,050.6	1,077.3	1,143.3	4.3	0.6	10.5
Jalisco	1,647.4	1,711.5	1,801.4	4.5	2.2	33.8
México	2,735.6	3,078.4	3,324.1	10.2	11.2	92.7
Michoacan	1,599.8	1,640.9	1,753.3	4.6	2.5	26.4
Morelos	603.5	626.9	667.8	5.9	1.1	10.5
Nayarit	492.5	516.4	558.1	6.4	0.5	7.0
Nuevo León	1,110.6	1,127.8	1,185.6	3.3	3.4	24.8
Oaxaca	1,571.5	1,651.9	1,812.8	7.4	—	8.8
Puebla	1,379.6	1,433.5	1,543.1	5.7	1.9	29.0
Querétaro	513.8	30,965.9	567.9	5.1	0.5	7.0
Quintana Roo	397.7	413.1	447.6	6.0	0.8	11.2
San Luis Potosí	1,021.6	1,059.8	1,115.6	4.4	1.6	16.3
Sinaloa	880.9	917.4	970.4	4.9	2.9	27.6
Sonora	840.1	869.1	916.4	4.4	3.4	28.2
Tabasco	749.3	782.1	820.7	4.6	0.9	18.0
Tamaulipas	1,156.3	1,186.9	1,284.5	5.3	2.3	23.5
Tlaxcala	425.0	437.8	466.9	4.8	—	6.7
Veracruz	2,578.8	2,665.1	2,807.8	4.3	—	37.2
Yucatan	598.5	625.2	666.0	5.4	2.0	15.1
Zacatecas	677.3	697.4	734.0	4.1	0.4	6.3
TOTAL	31,534.7	32,938.3	35,188.0	5.6	51.2	623.5

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; TMC = Tasa Media de Crecimiento.

un crecimiento de 5.6% en términos reales y un incremento absoluto que representa 3 mil 653.3 millones de pesos en tres años.

- **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)**

Desde su implementación al Ramo 33 en 1999 ha ofrecido opciones adecuadas a los individuos que no concluyeron sus cursos básicos; el fondo es instrumentado para que tenga impactos considerables en las condiciones laborales de la población adulta la cual se plantea desde una estrategia descentralizada además se pretende lograr una mayor participación social en la Educación para adultos por medio del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA) en este caso los organismos estatales son los encargados de proporcionar el servicio de Educación básica para adultos; actualmente los recursos se encuentran en una etapa de desarrollo; las erogaciones por Entidad Federativa se presentan también en el cuadro 3.15.

El incremento absoluto del fondo en dos años de operación fue de 572.3 millones de pesos, por otra parte las áreas científicas en un futuro podrán beneficiar la mayor difusión del conocimiento, la aplicación del número de participantes en la red de trabajo científico, con la consecuente participación de nuevos talentos y la mayor confrontación del saber científico con las necesidades de la sociedad en su conjunto;[30] el fondo será pieza importante para la promoción de nuevas tecnologías e incentivar el crecimiento de la economía mexicana y una mayor educación de adultos.

3.7.1 Infraestructura Educativa y Asistencia Social

Los fondos de infraestrucutra educativa y asistencia social pertenecen al Fondo de Aportaciones Múltiples del ramo 33, éste último fondo de 1998 al año 2000 creció a una tasa media de crecimiento del 5.6% que representa un crecimiento absoluto de 170.5 millones de pesos. Los recursos son distribuidos a las Entidades Federativas (cuadro 3.16 y 3.17); el sector alimenticio en este caso se lleva acabo por medio del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) mientras que en el sector Educativo es por el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).[31]

---

[30] Bazdresch Carlos y Ventura R. Rubén "Descentralización de las Actividades Científicas y Tecnológicas en México" en la *Revista Federalismo y Desarrollo* por Banobras, octubre-noviembre-diciembre de 1997. p.69.

[31] Los recursos se condicionan en los siguientes programas desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica [jardín de niños urbano, indígena y rural, escuela de educación especial, albergue, Centro de Desarrollo Infantil, secundaria general, telesecundaria, secundaria técnica]; y superior en su modalidad universitaria pública estatal.

Cuadro 3.16
Ramo 33 " Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" 1998-2000
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
(Millones de pesos a precios de 1994)

Entidad Federativa	Fondo de Aportaciones Múltiples			Tasa Media de Crecimiento
	1998	1999	2000	1998-2000
Aguascalientes	22.1	22.2	23.1	2.2
Baja California	24.5	28.2	33.3	16.5
Baja California Sur	13.2	13.6	14.1	3.3
Campeche	23.4	24.5	26.1	5.6
Coahuila	29.2	41.7	44.9	24.0
Colima	15.4	16.2	17.1	5.3
Chiapas	64.8	69.2	73.7	6.6
Chihuahua	41.0	40.4	48.1	8.3
Distrito Federal	216.4	196.7	202.6	-3.2
Durango	32.7	36.1	37.8	7.5
Guanajuato	34.8	40.4	49.0	18.6
Guerrero	64.9	66.4	70.3	4.0
Hidalgo	50.9	56.0	63.9	12.0
Jalisco	73.5	68.9	77.3	2.5
México	82.1	86.8	91.5	5.5
Michoacan	47.3	48.8	55.9	8.7
Morelos	24.2	25.2	26.4	4.4
Nayarit	25.3	22.3	23.2	-4.2
Nuevo León	44.9	49.8	49.7	5.2
Oaxaca	71.5	76.5	80.2	5.9
Puebla	60.9	69.1	79.0	13.8
Querétaro	26.0	34.5	30.9	9.0
Quintana Roo	18.8	20.3	19.3	1.3
San Luis Potosí	30.9	28.8	31.8	1.4
Sinaloa	38.6	38.5	39.8	1.5
Sonora	35.5	47.6	48.1	16.4
Tabasco	44.1	45.9	47.8	4.1
Tamaulipas	37.9	38.2	39.4	1.9
Tlaxcala	26.6	28.3	31.4	8.6
Veracruz	87.5	89.9	93.4	3.3
Yucatan	33.3	34.7	35.9	3.8
Zacatecas	24.9	35.2	32.3	13.8
TOTAL	1,466.8	1,541.1	1,637.3	5.6

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Cuadro 3.17

Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipales" 1998-2000

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM; Desagregado)

(Millones de pesos a precios de 1994)

Entidad Federativa	Programa Alimenticio y Servicio Social			TMC	Fondo de Infraestructura Educativa							
					Básica			TMC	Superior			TMC
	1998	1999	2000	1998-2000	1998	1999	2000	1998-2000	1998	1999	2000	1998-2000
Aguascalientes	9.1	9.5	10.1	5.3	9.6	9.6	9.9	1.5	3.4	3.1	3.1	-4.5
Baja California	4.1	4.8	5.1	11.5	18.1	17.1	17.4	-1.9	2.4	6.3	10.7	111.1
Baja California Sur	4.9	5.6	6.0	10.6	6.5	6.4	6.6	0.7	1.9	1.6	1.6	-8.2
Campeche	2.2	3.1	3.4	24.3	16.3	15.6	15.6	-2.1	4.9	5.7	7.1	20.3
Coahuila	5.3	7.2	7.3	17.3	18.3	17.6	17.9	-1.0	5.5	16.9	19.8	89.7
Colima	3.2	4.3	4.5	18.5	8.4	8.5	8.8	2.3	3.8	3.4	3.9	1.3
Chiapas	29.4	34.7	37.3	12.6	32.1	30.4	30.7	-2.2	3.4	4.1	5.7	29.4
Chihuahua	9.5	11.9	12.9	16.5	18.5	17.5	17.7	-2.1	13.0	11.1	17.6	16.3
Distrito Federal	216.4	196.7	202.6	-3.2	—	—	—	—	—	—	—	—
Durango	18.5	21.8	23.3	12.2	12.4	12.4	12.7	1.2	1.8	1.9	1.8	-
Guanajuato	8.8	9.9	10.7	10.2	22.1	22.4	23.6	3.3	3.9	8.1	14.7	94.1
Guerrero	28.8	30.6	33.2	7.3	34.3	32.4	32.8	-2.2	1.8	3.4	4.3	54.5
Hidalgo	20.9	22.2	23.6	6.2	22.4	22.1	22.5	0.2	7.6	11.7	17.8	53
Jalisco	19.0	20.8	22.4	8.5	42.8	41.6	42.4	-0.4	11.7	6.6	12.5	3.36
México	28.3	31.5	33.6	8.9	47.9	47.8	49.6	1.7	5.9	7.4	8.3	18.6
Michoacan	16.6	18.7	20.4	10.8	27.9	27.4	28.2	0.5	2.8	2.7	7.2	60.3
Morelos	10.1	11.0	11.7	7.6	12.1	12.2	12.7	2.4	2.0	2.0	2.0	-
Nayarit	8.4	10.7	11.4	16.4	10.9	10.5	10.6	-1.3	6.0	1.2	1.2	-55.2
Nuevo León	16.6	19.3	20.2	10.3	19.6	18.6	18.8	-2.0	8.6	11.9	10.7	11.5
Oaxaca	29.2	33.1	36.5	11.8	41.1	40.2	40.7	-0.4	1.2	3.2	3.0	58.1
Puebla	24.9	27.4	29.5	8.8	33.2	33.2	34.4	1.7	2.8	8.5	15.2	132.9
Querétaro	11.0	12.3	13.2	9.5	13.4	13.5	14.0	2.2	1.6	8.6	3.7	52
Quintana Roo	3.3	4.2	4.4	15.4	12.8	12.5	12.7	-0.3	2.8	3.7	2.2	-11.3
San Luis Potosí	5.7	7.1	7.4	13.9	18.2	18.0	18.5	0.8	7.0	3.8	6.0	-7.4
Sinaloa	13.8	16.1	17.1	11.3	18.8	18.4	18.6	-0.5	6.0	4.1	4.0	-18.3
Sonora	13.6	15.7	16.8	11.1	16.5	16.0	16.1	-1.2	5.3	16.0	15.2	69.3
Tabasco	18.8	20.2	21.7	7.4	22.9	21.9	21.8	-2.4	2.5	3.9	4.4	32.6
Tamaulipas	13.3	14.9	16.1	10.0	19.0	18.3	18.6	-1.0	5.6	4.9	4.7	-8.3
Tlaxcala	14.2	15.8	16.9	9.0	10.8	10.6	10.8	-	1.6	1.9	3.7	52
Veracruz	30.6	34.4	36.9	9.8	53.9	52.9	53.4	-0.4	3.0	2.7	3.0	-
Yucatan	15.1	17.4	18.4	10.3	16.3	15.8	16.0	-0.9	1.8	1.6	1.5	-8.7
Zacatecas	10.6	14.1	15.2	19.7	13.0	12.9	13.4	1.5	1.2	8.2	3.8	77.9
TOTAL	664.1	706.8	749.5	6.2	670.1	654.3	667.3	-0.2	132.5	180.0	220.5	29

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; TMC = Tasa Media de Crecimiento.

- **Fondos de Infraestructura Educativa Básica y Superior**

Ambos fondos operan en el Ramo 33 contenidos en el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); el Comité Administrador es el encargado del presupuesto y de hacer llegar directamente a los Estados las erogaciones; a través del Comité los recursos son diseñados para uso exclusivo de la edificación de espacios educativos de nivel básico y superior en su modalidad de Universidades Públicas conteniendo entre sus diversos apartados programas para la construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones, los gobiernos de las Entidades Federativas son los encargados de ejercer los recursos y, en los Municipios, solamente en términos que la legislación aplique; es así como el Comité Administrador pone a disposición de los gobiernos Estatales y Ayuntamientos la experiencia respecto a la programación y presupuestación de obras, el diseño de proyectos arquitectónicos y estructurales, la supervisión técnica y la capacitación en todos los niveles educativos.

Las erogaciones para la Infraestructura Educativa Básica y Superior en su clasificación por Entidad Federativa se presentan en el cuadro 3.17; como puede observarse en términos reales el fondo para la Infraestructura Educativa Básica decreció a una tasa media del 0.2% de 1998-2000; mientras que el fondo para la Infraestructura en Educación Superior que tiene un menor presupuesto creció a una tasa media real del 29%; en el caso de la Educación Básica la disminución de los recursos se vio afectada principalmente en Chiapas, Guerrero, Veracruz y Oaxaca mientras que en los Estados de Puebla y México mostraron ser los de mayor crecimiento dentro de los Estados considerados como prioritarios estos crecieron en 1.7%, y pese a la caída real de las erogaciones en las seis Entidades Federativas citadas anteriormente estas continúan siendo las de mayor peso relativo en la Infraestructura Básica y Superior.

Asistencia Social

Para alcanzar las metas planteadas en el sector alimenticio se puso en marcha la participación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en los tres Niveles de Gobierno cuyo impacto de las erogaciones federales repercuten en las familias que requieren de la asistencia alimenticia. En este sentido el DIF Nacional asumió la función de rectoría, coordinación, promoción y capacitación, además de contribuir en la construcción de las instituciones federales en materia social.

En 1997 se concluyó el Proceso de Descentralización de recursos materiales y financieros para que la operación del DIF permitiera proporcionar una mayor capacidad en el ejercicio de los recursos descentralizados y fortalecer el proceso del DIF en los Estados de la República y en el Distrito Federal constituyéndose así en una institución pública con un esquema federalizado con más de 2 mil DIF municipales.

- **Programa de Alimentación y Servicio Social (PA)**

El programa es ejercido por las instituciones del DIF a nivel Estatal operando de manera descentralizada en el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); el DIF ejerció en 1998 cerca de

664.1 millones de pesos y para el año 2000 pasó a ser de 749.5 millones con un incremento absoluto de 85.4 millones de pesos con una tasa media de crecimiento de 6.2% en términos reales: la mayor captación de recursos se le confiere al Distrito Federal el cual en 1998 contaba con 216.4 millones de pesos y aún cuando en el año 2000 disminuyeron sus recursos a 202.6 millones el Distrito Federal continúa captando la mayor parte de las erogaciones que se presupuestan para la Asistencia Social; también es digno de mencionar que los Estados como Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Michoacán tienen una fuerte participación de los recursos por encima de los 420.1 millones de pesos para el año 2000 (cuadro 3.17), de acuerdo con la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y su nuevo estatuto orgánico de 1999, el DIF Nacional se concentra en los modelos de calidad y formación de recursos humanos.

Las vertientes de los fondos en la Educación y alimentación guardan una proporción importante dentro de las principales variables económicas; estos resultados pueden apreciarse en el cuadro 3.18.

Cuadro 3.18
Gasto Social Descentralizado en Educación y Asistencia Social como proporción de: 1/

Concepto	1998	1999	2000
Producto Interno Bruto	2.3	2.3	2.2
Gasto Social	23.5	24.6	24.1
Participaciones Federales	73.7	72.6	70.7

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las Estadísticas de la SHCP.
1/ Corresponde a los Recursos del Ramo 33; (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de de Aportaciones Múltiples y apartartir de 1999 se incluye el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y Normal).

3.8 GASTO PUBLICO DESCENTRALIZADO EN LOS SERVICIOS DE SALUD

Desde la formulación del programa de Reforma del Sector Salud (1995-2000) uno de sus principales objetivos ha sido ampliar la cobertura de los servicios de Salud a la población abierta y descentralizar las operaciones del servicio a las Entidades Federativas; para poder cumplir con estos objetivos se reforzaron las acciones del sector por medio de los fondos del Ramo 33 con fundamento en los lineamientos del Federalismo mexicano.

Si bien la Descentralización Administrativa ya había sido promulgada desde la década de los ochentas es hasta la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari que comienza a tener mayor importancia; asi por medio del Programa Nacional de Salud (1990-1994) y los recursos del Ramo 12 comenzaron a fortalecer los sistemas locales de salud (SILOS).[32] No obstante con las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal y la creación del Ramo 33 provocaron que

---

[32] Véase a Cardoso B. Miriam "Descentralización de los Servicios de Salud" *IAPEM; Perspectivas sobre la Descentralización y el Federalismo en México*, Op. Cit. p.127.

estas transferencias se ejercieran con una legislación más regulada; en el siguiente cuadro se presentan los recursos que destina el Gobierno Federal para la prestación del servicio haciendo hincapié en las erogaciones descentralizadas.

Cuadro 3.19
Gasto Federal en los Servicios de Salud 1994-2000
(Millones de pesos a precios de 1994)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salud	36,114.0	31,016.1	29,459.8	33,061.5	35,881.5	38,969.7	42,275.5
Instituciones que cubren a población abierta	7,263.4	6,717.2	6,951.2	8,326.4	9,993.5	10,667.8	11,824.0
SSA	3,916.0	3,534.5	3,689.4	3,775.9	4,535.3	4,517.5	4,982.2
Transferencia de recursos del Ramo 12 1/	3,347.4	3,182.7	3,261.8	4,550.5	-	-	-
Ramo 33					5,458.2	6,150.4	6,841.8
Instituciones que cubren a población asegurada	28,850.6	24,298.8	22,508.6	24,735.1	25,888.0	28,301.9	30,451.5
IMSS	22,659.1	19,793.2	17,462.9	19,268.1	20,007.8	22,053.8	24,237.9
ISSSTE	6,191.5	4,505.7	5,045.8	5,466.9	5,880.2	6,248.0	6,213.7

Fuente: SHCP

1/ Se refiere a los recursos que se transferian por medio del ramo 12 a las Entidades Federativas, a partir de 1998 dichos recursos se transfieren a través del ramo 33.

Resulta importante mencionar que la Secretaria de Salud y el Programa IMSS- Solidaridad ya habian comenzado a prestar el servicio de salud a toda la población abierta que no tenía la facilidad de acceso a los servicios de seguridad social debido a los bajos ingresos de las personas que habitan en las zonas urbanas como rurales; ahora con el fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud desde 1998 se apoya a estas familias en todas las Entidades Federativas.

- **Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)**

Dicho fondo ha implicado que las Entidades Federativas cuenten con mayores recursos para suministrar los servicios de Salud; entre 1998 y el año 2000 los recursos se incrementaron a una tasa media de 10.4% en términos reales (cuadro 3.20) presentando un incremento absoluto de un mil 199.9 millones de pesos; el criterio para su distribución responde a las carencias médicas[33] mismas que han incidido principalmente en los Estados de mayores niveles de Pobreza; como Puebla, Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, México, Jalisco, Guerrero y Guanajuato.

Para el eficiente funcionamiento de los recursos y la transparencia de los mismos se crearon los Consejos Nacionales de Salud los cuales funcionan como instancia de coordinación y concertación entre las autoridades federales y estatales para el desarrollo de los programas inscritos dentro del marco de la politica integral de Salud.[34] Además de estos consejos existen los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) en las 32 Entidades Federativas para la consolidación a nivel local llevando acabo programas y estrategias nacionales previamente decretadas en el seno del Consejo Nacional de Salud.

[33] La Metódologia sobre la distribución de recursos de este sector pueden verse en el apéndice B, al final de la investigación.

[34] Tamayo, Jorge "El Fortalecimiento del Federalismo y la Descentralización de los Servicios de Salud en México" en *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, Octubre-noviembre y diciembre de 1997.

Cuadro 3.20
Ramo 33 " Aportaciones a Entidades Federativas y Muncipales" 1998-2000
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
(Millones de pesos a precios de 1994)

Entidad Federativa	Fondo de Aportaciones para el Servicio de Salud (FASSA)			Tasa Media de Crecimiento
	1998	1999	2000	1998-2000
Aguascalientes	81.1	94.1	102.3	12.3
Baja California	128.2	136.5	151.6	8.7
Baja California Sur	84.5	71.4	75.5	-5.4
Campeche	83.3	93.2	100.9	10
Coahuila	113.8	122.7	132.9	8
Colima	74.9	77.4	105.1	18.4
Chiapas	274.8	289.5	320.6	8
Chihuahua	142.9	162.9	178.1	11.6
Distrito Federal	354.5	391.8	393.7	5.3
Durango	118.6	130.6	141.6	9.2
Guanajuato	203.2	228.0	247.6	16.2
Guerrero	285.7	318.6	352.7	11.1
Hidalgo	151.6	171.9	180.0	8.9
Jalisco	329.2	384.5	434.8	14.9
México	605.0	737.3	797.6	14.8
Michoacan	197.3	225.5	242.5	10.8
Morelos	106.3	115.9	122.5	7.3
Nayarit	82.2	89.3	97.2	8.7
Nuevo León	178.8	192.5	202.3	6.3
Oaxaca	210.8	236.1	249.1	8.7
Puebla	183.0	205.5	225.4	10.9
Querétaro	95.3	110.8	118.7	11.6
Quintana Roo	83.1	101.3	107.7	13.8
San Luis Potosí	110.6	123.6	136.4	11.0
Sinaloa	136.1	145.7	161.5	8.9
Sonora	170.4	183.6	196.8	7.4
Tabasco	148.5	176.0	176.8	9.1
Tamaulipas	197.5	226.0	239.6	10.4
Tlaxcala	70.6	79.6	92.3	14.3
Veracruz	256.5	304.1	337.6	14.7
Yucatan	119.6	134.3	143.0	9.3
Zacatecas	80.4	90.1	93.8	8.0
TOTAL	5,458.2	6,150.4	6,658.1	10.4

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El fondo respecto a las principales variables económicas del país se presenta en el cuadro 3.21; como puede apreciarse aún cuando los recursos como proporción del Producto Interno Bruto son pequeños en comparación a los otros indicadores la importancia del fondo será reflejada en la eficiencia que se les dé a los recursos por parte de las autoridades federales y los Estados de la República pues la cobertura y la atención a las familias implicará incrementos significativos en el bienestar de las familias principalmente en aquellas zonas con mayores niveles de marginación.

Cuadro 3.21
Gasto Social Descentralizado en los Servicios de Salud
Como proporción de:

Concepto	1998	1999	2000
Producto Interno Bruto	0.4	0.4	0.4
Gasto Social	3.9	4.4	4.4
Participaciones Federales	12.2	12.9	12.9

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las cifras de la SHCP.

3.9 LOS RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACION

Aún cuando los avances en el Proceso de Descentralización pueden repercutir en mejoras tangibles en el crecimiento equilibrado, el bienestar social y la eficiencia en el suministro de bienes públicos locales; en diversos estudios se hace énfasis en que los beneficios de dicha política dependerá del diseño de la política pues de no tenerse las precauciones pertinentes puede un fuerte costos social; es por ello que realizar estudios exhaustivos en las áreas de la administración pública, la equidad y la estabilidad macroeconómica[35] deberán de ser consideradas antes de instrumentar una política de esta índole; a continuación se examinan algunas de estas implicaciones.

Mejorar el Desempeño Administrativo

Actualmente el debate sobre la aplicación y veracidad de recursos económicos en los órdenes de Gobierno presentan resultados uniformes dentro de las haciendas locales pues los desvíos de fondos continúan siendo problemáticos dentro del funcionamiento del Estado; las consecuencias que se desprenden de ello tienen implicasiones serias en las decisiones que se tomen en la administración de los recursos federalizados.

En México por sus características económicas y sociales que ha seguido propicia riesgos de esta magnitud mismos que afectan el alcance de la Descentralización. En 1999 el país en mate-

---

[35] Véase, Banco Mundial "Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1999-2000" principalmente el *Capitulo 5: La Descentralización de poderes, una nueva dimensión del Estado.* Washington, D.C. 2000.

ria de corrupción se ubicó en el lugar 58 de una lista de 99 naciones; [36] el estudio realizado identifico la deshonestidad en el mal Gobierno y también a las grandes empresas de Estados industrializados y emergentes, que pagan usualmente sobornos para empujar sus intereses en el exterior.

La corrupción puede atribuirse a que en los Niveles de Gobierno Municipales los mecanismos de control en ocasiones son inexistentes, y además son muy frecuentes que los métodos de ejercicio del poder son más autoritarios que cerrados.[37] Así los objetivos egoístas y altruistas por parte de los individuos involucrados en el intercambio impiden llegar a soluciones óptimas dentro de la organización. Los primeros buscan maximizar ganancias, el poder político o la influencia ideológica; y los segundos buscan el logró del bienestar social, la equidad o la justicia social. Pero a fin de cuentas, ambos se moldean por la influencia de las estructuras de incentivos existentes.[38]

Una medida a emplear para la atenuación de este problema podría ser llevar acabo el monitoreo y la regulación de los agentes económicos involucrados en el proceso que permitan eficientar la política en las zonas que presenten mayores problemas las instituciones públicas, para el seguimiento adecuado de la gestión de recursos sociales.

Los programas y recursos transferidos también dependerán de la mayor participación social en la administración, gran parte de los Municipios seguramente presentan problemas idénticos a los presentados en años anteriores como es el caso de las Participaciones Federales que tienen mayor tiempo en el proceso de federalización de recursos. En este caso podemos citar a Alicia Zicardi refiriéndose de la siguiente manera "los Municipios más ricos del país no sólo cuestionan los bajos montos de las participaciones recibidas; sino el complejo procedimiento para fijar el monto de las mismas y su disponibilidad en los tiempos en que se requieren" [39] además de ello cabría resaltar la disponibilidad y el control que sobre los mismos puedan ejercer en materia de infraestructura Social, Educación y Salud; en este sentido se requerirá de una mayor facilidad para el reparto de recursos, es bien sabido que gran parte de los Estados y Municipios del sur de la República cuentan con mayores carencias también se deberá de eliminar la ambigüedad de la fórmula incentivando nuevas estrategias administrativas para eficientar las erogaciones federales.

---

[36] *El Financiero*, 27 de octubre de 1999

[37] Cabrero Mendoza, Enrique "Los Dilemas de la Modernización Municipal. Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos en México" CIDE- Porrúa, 1996.

[38] Ayala Espino, José "*Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*" Borrador Preliminar. UNAM-Facultad de Economía, México, 1998.p.278.

[39] Ziccardi Alicia "*La Tarea de Gobernar: Gobernabilidad Locales y Demandas Ciudadanas*" UNAM-Porrúa, México. 1995. La falta de información actualizada sobre la gestión Municipal y Estatal impide abundar más sobre las fallas en la administración interna de cada orden de Gobierno, no obstante, es muy probable que los problemas sean como los analizados en periodos anteriores por ejemplo: carencias en la organización y el uso eficiente de los recursos; ente la mayoría de ellos destacan la insuficiencia de capital humano para las labores económicas, falta de conocimiento en los programas a desarrollar,

Equidad Horizontal

La equidad horizontal se refiere a la medida en que los Gobiernos locales tienen capacidad fiscal para prestar a la población un nivel de servicios equivalente; en este caso los ordenes de Gobierno Estatal y Municipal tienen resultados abrumadores; pues si bien, las bases tributarias varían en las distintas regiones, no ocurre lo mismo con las tasas impositivas, así en un Gobierno Local que tenga una base tributaría pequeña no puede compensar la falta de recaudación ampliando las tasas impositivas mucho más altas; ya que esta medida implicaría el alejamiento de las empresas y los individuos dentro de sus limites geográficos; por lo tanto existe una disparidad entre ingresos propios entre los órdenes de Gobierno más ricos en comparación con los más pobres mismos que se ven dependientes de las transferencias federales.

En México la dependencia es fuerte entre nuestros ámbitos de Gobierno; contrariamente a lo que ha venido sucediendo con los fondos federalizados, los ingresos propios de las Entidades Federativas, como porcentaje de sus ingresos totales, han estado presentando un constante debilitamiento en los últimos veinte años, ya que mientras en 1980 los ingresos propios representaban 39.6% del total de sus ingresos, diez años más tarde habían descendido a 24% y en la actualidad se sitúan alrededor del 21%. El otro 79% corresponde a los ingresos por participaciones provenientes de la recaudación participable [...] De las entidades menos favorecidas por el presupuesto son aquellas con un bajo desarrollo económico como Puebla, Chiapas y Oaxaca que concentran 2.91% de los habitantes de país, por otro lado del Gasto Descentralizado, las haciendas de los Estados aplicarán directamente el 81.8%, mientras que los municipios serán responsables del 18.2 restante, lo que revela cierta incongruencia con los principios del artículo 115 constitucional, en el sentido de que nuestro Sistema de Gobierno se fundamenta a partir del Municipio Libre.[40]

Las medidas que deberán ser empleadas tendrán que fortalecer las haciendas locales y Estatales; podría ser llevada acabo mediante cambios legislativos que permitan obtener mayores recursos a las haciendas locales y evitar la dependencia; adicionalmente deberán de transferirse mayores competencias y facultades para que los beneficios de la Descentralización sean derramados a la sociedad más necesitada.

Estabilidad Macroeconómica

En diversos estudios el problema de estabilidad es una problemática que amenudo se vincula con el Proceso de Descentralización debido al compartimiento de los recursos entre los diversos Ordenes de Gobierno que puede limitar la capacidad de hacer frente al presupuesto en respuesta

---

rotación del personal administrativo, bajo salarios estos resultados pueden observarse a partir de las siguientes encuestas; *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* por el CIDE, 1993, el dinástico realizado por la Sedesol entre 1994 y 1995 así como los diagnósticos de la capacidad institucional realizada por el *Centro de Estudios Municipales (CEDEMUN)* y el *Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI)* en 1995.

[40] Periódico; *El Financiero*, Miércoles 7 de abril de 1999.

a una crisis económica;[41] es decir, a medida que las Entidades Federativas y Locales controlen la mayor parte de recursos pueden ocasionar que el Gobierno Federal cuente con un menor control sobre el presupuesto provocando que en una crisis económica el recorte presupuestal sea difícil de llevar acabo para estabilizar la economía (política fiscal restrictiva) de manera rápida y eficaz; otra característica sobre este problema radica en el ciclo político y el ciclo económico, por lo regular ambos no siguen un mismo patrón; es decir, es común que en los gobiernos locales incrementen sus impuestos después de una elección gubernamental, mientras que sus gastos aumentan antes de la misma lo que implica que de existir una crisis económica los objetivos de un gobierno local sean adversos a los perseguidos por el Gobierno Federal para estabilizar la economía; de esta manera para que un gobierno pueda ejecutar un programa de ajuste será necesario que el porcentaje de impuestos e ingresos sean suficientemente significativos para que tengan un impacto en la economía; también será fundamental el equilibrio de intereses políticos entre los ordenes de Gobierno periféricos con el Gobierno Federal.

Aún cuando varias de estas implicaciones impiden el éxito de la política; la experiencia acumulada en varios años en países europeos confirma que instrumentar una política de esta magnitud puede obtener resultados sorprendentes en la administración públicay el bienestar social, por ejemplo en Francia, el Reino Unido y España; son países donde el proceso se ha entendido como un replanteamiento del papel del Estado en sus instancias locales y el translado de competencias a los Ordenes de Gobierno propiciando la participación social en las comunidades locales; en el cuadro 3.24 se resumen algunas de las estrategias y resultados de la experiencia europea.

La literatura sobre la Descentralización plantea que el éxito de esta dependerá del diseño y de un mal bien identificado para su instrumentación que permita traducirse en mejoras en el crecimiento económico; de igual manera deberán de buscarse los mecanismos adecuados para corregir fallas en la instrumentación de la política.

[41] Para este tema puede revisarse a Prud' Homme, Remy "On the Danger of Descentralization" en *Policy Research Working Paper*, 1252, febrero de 1994.

Cuadro 3.22
El Proceso de Descentralización en Francia, Reino Unido y España

Principales Países	Objetivos	Instrumentos	Metas	Proceso de descentralización	Agenda
Francia(1982)	Dotar a los gobiernos regionales y locales de autonomía política y financiera para disminuir la presencia del Gobierno Central en la toma de decisiones locales y democratizar los órganos de decisión política.	Reforma jurídica, desaparición del prefecto (antiguo representante del Gobierno Central en las colectividades sustituido, en la toma de decisiones por órganos colegiados de representantes electos)	Fomentar la democracia y la autonomía financiera a los Gobiernos Locales y regionales.	1.- Dotar a los diversos Niveles de Gobierno de presupuesto así como de atribuciones directas sobre la base de una división del territorio jerarquizada y racionalizada. 2.-Establecer el principio de independencia de las colectividades teritoriales 3.- Definir competencias y transferir a las colectividades la mayor capacidad de gestión en regiones y departamentos 4.- Transladar el poder ejecutivo de los departamentos y regiones a los presidentes de los órganos colegiados. 5.- Ampliar la representatividad de las autoridades en los Niveles de Gobierno al fortalecer el papel del Consejo Regional y el Consejo General del Departamento para que sean órganos deliberantes para la toma de decisiones	Evitar el desequilibrio regional; para ello el Gobierno Federal ha impulsado la reordenación del territorio francés a fin de evitar la profundización de las desigualdades regionales y equilibrar el mapa económico. Las competencias en la práctica han logrado evitar duplicidades en la gestión y se han presentado financiamientos cruzados; principalmente en planeación urbana, enseñanza etc. En el caso francés el Estado debe hacer frente a dos tareas; en primer lugares administrar la Descentralización y asegurar su conducción;además de ejercer el poder de arbitraje es decir que las colectividades en la Descentralización no miren interés personales.
Reino Unido (1972, 1986 y 1991)	Simplificar las funciones de los Gobiernos Locales y mejorar la prestación de servicios públicos	Se ha entendido como una Reforma Administrativa.	La Transformación de funciones en los Niveles de Gobierno han implicado que las agendas administrativas sean proveedoras de servicios públicos y supervisados con criterios y lineamientos establecidos en el centro.	1.- Se crearon estructuras en las cuales no existen autoridades regionales sino un Gobierno Cental y Gobiernos Locales divididos en Condados, Distritos y Parroquias. 2.-Los Condados y Parroquias funcionan en forma independiente y estan gobernados por consejos electos que deciden sobre asuntos especifcos de carácter local y se constituyen como autoridad política y administrativa. 3.- Los consejos de los Condados y Distritos son organizaciones separadas y con diferentes funciones, oficinas y cuerpos administrativos; los Distritos se subdividen en Parroquias, que tienen sus propios consejos; con funciones limitadas 4.- Las reformas definieron funciones a desempeñar por los Gobiernos Locales en Educación,Salud y servicios sociales etc. 5.- Parte de los servicios de Salud y Vivienda fue devuelta al Gobierno Central o encargada a autoridades unitarias con el objetivo de evitar dispersión e ineficiencia en su gestión. 6.- En zonas urbanas se establecieron órganos administrativos conjuntos, donde participan paralelamente consejos electos de los distritos y administradores desigandos; dichos órganos están dedicados a la pretación de algunos servicios locales.	Eficientar el servicio, la calidad y satisfacción de la demanda; determinar el ritmo y la dirección de la evolución y desarrollo de los servicios locales, los recursos y las prioridades de los mismos. Fortalecer las haciendas locales mediante el aumento de sus funciones financieras y establecimiento de fuentes de ingresos locales para ello se crearon instituciones como es el. Local Goverment Commision; cuya finalidad es la revisión de los límites y la estructura de los Gobiernos Locales; propone modificaciones a las características en la prestación de los servicios asl como del esquema de autoridades locales y La Compulsory Competitive Tendering su objetivo es elevar la calidad de los servicios públicos definiendo procedimientos y parámetros necesarios para que los Gobiernos Locales contraten a empresas privadas para la prestación de los servicios públicos; otros organismos como la Audit Comission pretende a los Gobiernos Locales realizando diagnósticos y proponer soluciones para la modernidad de las finanzas locales mientras que The Citizen's Charter tienen el objetivo de eficientar la administración y prestaciones del servicio.
España (1978)	Reorientación territorial de las colectividades locales, cuyo centro es la comunidad autónoma que es el ente regional de gobierno y la redistribución de competencias entre los entes locales	Reformas jurídicas establecidas en la ley de Régimen Local y las leyes de las Comunidades Autónomas además de una nueva legislación estatal.	Otorgar a las regiones autonomía política	Se consideran entidades locales territoriales el Municipio,la Provincia, la Isla, las Comarcas, las Areas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipio. 1.-El grado de autonomía y alcance de los poderes locales ubican al Estado español en un punto intermedio entre una organización territorial Descentralizada ampliamente regional y una ampliamente federal. España no es, en estos momentos un verdadero Estado federal, pero tiende a éste último y puede fácilmente evolucionar en este sentido.	El triunfo del Patido Popular introdujo nuevas propuestas que modifiquen el pacto local vigente y permitan al conjunto de gobiernos un mayor grado de autonomía, especialmente en lo referente a la prestación de servicios y gastos financieros. Agrandes razgos las propuestas se basan en reformas hacendarias locales que garanticen los principios de autonomía y suficiencia, así como la redefinición de las competencias entre los distintos Ambitos de Gobierno, de modo que se proponga una determinada Descentralización del Gasto Público con los adecuados recursos para el financiamiento de estas entidades.

FUENTE Elaboración propia de acuerdo al Análisis Comparativo de la Descentralización realizado por Susy Keossaeylan (1997)

CAPITULO 4

EL ALCANCE DE LA DESCENTRALIZACION:
UN ANALISIS ECONOMETRICO SEGUN EL CRITERIO DE EQUIDAD VERTICAL

"Es esencial que reconozcamos el potencial que conlleva los procesos de Descentralización; sin embargo; es importante asentar que los mismos deben ser diseñados y aplicados con el mayor de los cuidados para que resulten en incrementos de la eficiencia del servicio público, en mayores niveles de Crecimiento Económico y en mejoras tangibles sobre el Bienestar Social de la población."

R. PRUD' HOMME

En el capítulo anterior se examinó la política descentralizada que ha impulsado el Gobierno mexicano en la búsqueda por corregir desequilibrios económicos y rezagos sociales en las Entidades Federativas y Locales.

El argumento clásico a favor de dicha política descanza en el siguiente argumento:"El proceso permite aumentar la eficiencia y la capacidad de respuesta del Estado, pues los dirigentes locales electos conocen mejor a sus electores que las autoridades del Gobierno Federal y por lo tanto, están seguramente en una buena posición para brindarles los servicios públicos que desean y necesitan."[1] De esta manera los gobiernos locales pueden suministrar eficientemente los servicios públicos con recursos federalizados encontraposición a una autoridad Federal; de igual manera la política puede presentar mejoras importantes en el bienestar de las familias debido a la focalización de la política pública además de fomentar el crecimiento equilibrado, pues las regiones con mayores carencias sociales perciben mayores recursos sociales por parte de la federación; no obstante, dependerá en última instancia del diseño de la política descentralizada y de un mal bien identificado a corregir.[2]

Si bien, en México los recursos Federales del Ramo 33 a Entidades Federativas y Municipios tienen efectos positivos en la economía estos pueden incrementar el bienestar social de los habitantes, pues los recursos como toda erogación pública inciden dentro de la demanda agregada

---

[1] Véase: "Informe sobe el Desarrollo Mundial 1999/2000" Banco Mundial, Washington D.C. prinpalmente el capítulo 5 "La Descentralización de poderes: una nueva Dimensión del Estado."

[2] Algunos efectos que se pueden suscitar debido a un mal diseño de la política, James D. Wolfensohn (1999) los identifica

y favorecen su impacto multiplicador en la economía; lo que permite elevar de manera creciente el nivel de vida de la población, el presente análisis pretende determinar el alcance de la Descentralización de cada fondos federalizado que perciben las Entidades Federativas y Municipios mismos que podrián arrojar los beneficios de la Descentralización siempre y cuando sean bien diseñadas las políticas. No obstante, cabe preguntarse también ¿Cómo es el efecto distributivo de los recursos federales?.

Para poder responder a estas interrogantes; se presenta un *análisis de regresión* aplicado al caso mexicano que permite explicar el alcance de cada fondo federalizado en la economía según los recursos que se presupuestan a partir del Ramo 33 en los capítulos de Infraestructura Social, Educación, Salud y Asistencia Social.[3] El modelo propuesto puede ser visto como una contribución a la literatura; pues asume el argumento a favor de la Descentralización; es decir, que los Niveles de Gobierno estatal y municipal se encuentran en una mejor posición para suministrar eficientemente servicios básicos con recursos federales; en contraposición a un Gobierno Federal.

El presente capítulo se examina de la siguiente manera: En la primera sección se ofrece una revisión teórica sobre las *transferencias intergubernamentales* clasificados dentro de la *teoría económica* del Federalismo Fiscal; II) en esta sección se identifica el contraste teórico sobre los fondos federales del Ramo 33; en la sección III) se identifican las variables económicas y el principio de *equidad vertical* así como los efectos que responden al fenómeno; la IV) sección corresponde a la especificación del modelo; mientras que en la sección V) se presentan los resultados de las regresiones efectuadas; por último la sección VI) resume las principales conclusiones producto de las regresiones.

4.1 REVISION TEORICA: Las Transferencias Intergubernamentales

Los modelos teóricos que se examinan en los siguientes apartados son clasificados dentro de la teoria del Federalismo Fiscal correspondientes a los modelos de *transferencias intergubernamentales* aplicables al diseño de políticas públicas para un marco descentralizado.[4] Dichos modelos se encuentran sustentados en los estudios de elección individual propuestos por Charles Tiebout (1956) y Oates (1972) que rescatan el comportamiento de los Gobiernos Subnacionales al percibir recursos en forma de transferencias provenientes de un Gobierno Central y la elección de estas jurisdicciones para cumplir con la función asignativa del gasto público. El argumento propuesto por Tiebout establece que: "Los contribuyentes escogen residir en aquellas jurisdicciones que les ofrece la combinación de bienes y servicios públicos e

de la siguiente manera: "Pueden recargar un exceso a unos gobiernos locales que no cuentan con los recursos o capacidad necesaria para cumplir su responsabilidad básica de ofrecer infraestructura y servicios a nivel local; también puede poner en peligro la estabilidad macroeconómica si los gobiernos locales obtienen cuantiosos fondos en préstamo y los gastan en forma desacertada, hasta el punto de obligar al Gobierno nacional a montar una operación de rescate."

[3] Es importante señalar que el alcance de la descentralización para los objetivos de esta investigación se entiende en términos de recursos federales que se transfieren a los niveles de gobierno periféricos; sin embargo el alcance de la descentralización deberá de incluir los sectores que conlleva el proceso como la eficiencia política, democrática y participativa.

[4] El contexto teórico que se aplica a la descentralización de bienes y servicios corresponden a la teoría del Federalismo

impuestos más acordes con sus preferencias."[5] Por lo tanto si la población tiene movilidad y los ciudadanos pueden monitorear su descontento trasladándose a otra jurisdicción la Descentralización puede ser una fuente de competencia entre los Gobiernos locales para satisfacer mejor las necesidades de los electores.

Por otra parte Oates propone un *teorema sobre la descentralización* el cual postula que: "Para un bien público cuya demanda varía geográficamente y cuya prestación es costosa para el Gobierno Central y para el local de cada jurisdicción, será al menos tan eficiente el que los Gobiernos Locales ofezcan en sus límites geográficos el servicio eficiente en el sentido de Pareto a que el Gobierno Central ofrezca niveles uniformes de servicio en todo el país."[6]

Las transferencias en el marco teórico son entendidas como "*aquellos fondos que el Gobierno Federal otorga a los Estados como ayuda para la provisión de servicios públicos*" y se componen de tres variables; 1) el monto que ha de distribuirse, que puede establecerse como porcentaje de los impuestos nacionales o sobre la base de una decisión concreta, 2) los criterios para distribuir las transferencias entre las jurisdicciones y 3) las condiciones impuestas para el uso de las transferencias; la *teoría económica* aceptan tres clases de transferencias:

1.- Transferencias en Bloque

Las *transferencias en bloque o "no etiquetadas"* se refieren a transferencias que el Gobierno Federal otorga a los Niveles de Gobierno Estatal y/o Municipal para el suministro de bienes y servicios, una característica importante sobre estas transferencias radica en que éstos recursos no llevan una especificación sobre el uso de los recursos; por lo tanto, los Gobiernos periféricos distribuyen el presupuesto según las carencias que estos creen que son las más convenientes dentro de sus límites geográficos para algún tipo de programa.

2.- Transferencias Categóricas No Complementarias

Las transferencias en esta categoría son recibidas por los Gobiernos Locales y/o Estatales pero bajo una especificación sobre el destino de los fondos que otorgados el Gobierno Federal; sin embargo, dichos fondos no necesariamente tienen que complementar el suministro del bien especificando por la autoridad Federal.

3.- Transferencias Categóricas Complementarias

Son transferencias que perciben los Gobiernos Estatales y/o Municipios; sin embargo dichos fondos están diseñados para que sean utilizados en bienes y servicios especificados por el Gobierno Federal; en este tipo de transferencias el gobierno receptor de la transferencia debe de complementar el suministro del bien especificado con recursos propios; es decir, por medio de recursos provenientes de sus propias haciendas.

Fiscal ubicado dentro de los tema de Finanzas Públicas, para una mayor referencia sobre la teoría aplicada a la descentralización pueden revisarse los trabajos de Jaques Cremer (1994) y R. Prud Homme (1994).

[5] Tiebout, C. "A Pure Theory of Local Goverment Expeditures" en *National Tax Journal, 1993.*

[6] Oates, Wallace, *"Fiscal Federalism,"* Nueva York, Harcourt Bruce.1972.

Funcionamiento de las Transferencias

Dado que las transferencias constituyen una gran parte del financiamiento de los Niveles de Gobierno periféricos de cualquier país, su diseño es un factor crucial para que el proceso de Descentralización tenga éxito, así las transferencias son necesarias para financiar los servicios que los Gobiernos Locales proporcionan por cuenta del Gobierno Federal; los modelos que se examinarán parten de una serie de supuestos que permiten explicar el comportamiento del Gobierno Local y/o Estatal al percibir transferencias federales; en primer lugar las transferencias son determinadas por un proceso legislativo federal previamente establecido donde el orden de gobierno receptor puede decidir el suministro de bienes según las características de las transferencias, para simplificar el análisis se asume la existencia de dos bienes cuyo suministro dependerá de un consenso de programas previamente determinados; es importante destacar que en los modelos no existe la posibilidad de que el Gobierno receptor de la transferencia decida disminuir o eliminar el tipo de ayuda federal; además los Gobierno Locales y Estatales puede incentivar la provisión de bienes privados por medio de la reducción de impuestos.

Puesto que en la actualidad las concesiones que realiza el Gobierno permiten que el sector privado contribuya con el suministro de bienes y servicios es posible aceptar la existencia de bienes privados en la economía a fin de darle una orientación comercial; de este modo, en los modelos teóricos se acepta la existencia de bienes privados, bienes públicos puros y bienes sociales.

Bienes Públicos Puros: Son aquellos bienes y servicios que satisfacen las necesidades sociales, se caracterizan por formar parte de los esquemas de preferencia individual, son de oferta conjunta, generan externalidades, no existe rivalidad en el consumo ni tampoco son susceptibles de ser excluidos; estos bienes son suministrados por el Estado y son financiados de acuerdo a sus facultades impositivas; son bienes públicos puros el alumbrado público, el tránsito etc.

Bienes Sociales: A diferencia de los bienes públicos puros estos tienen un carácter más general y se contrapone con la definición de bienes privados pues estos últimos descansan en satisfacción de las necesidades individuales y son objeto de intercambio en el mercado mientras que los bienes sociales que engloba a los bienes públicos como a los preferentes; así los bienes sociales son aquellos que satisfacen las necesidades colectivas o individuales, pero que en esta satisfacción se da algún tipo de intervención en la provisión fundamentada en juicios de valor; son bienes sociales la salud, la educación, la vivienda y en esencia los servicios básicos para la vida urbana.

Los bienes sociales cuyo consumo privado genera beneficios públicos sustanciales pueden ser abastecidos por el mercado; sin embargo la solución de estos no es óptima debido a la intervención estatal que surge con la finalidad de que el consumo sea socialmente deseado a diferencia del bien público puro que su uso es asignable, divisible y por lo tanto medible.

4.1.1 Transferencias en Bloque

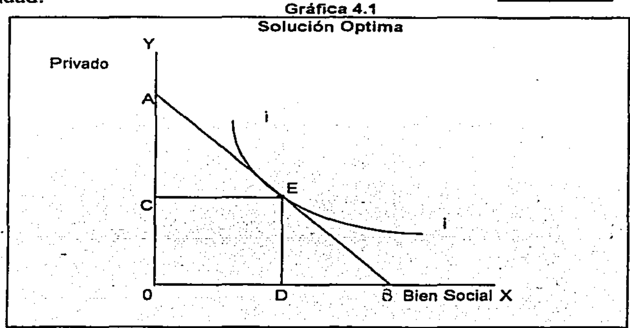
Los recursos del Gobierno Federal bajo la figura de las *transferencias en bloque* son dirigidas a un Gobierno Local y/o Estatal sin ningún tipo de especificación sobre el destino de las transferencias, esta medida provoca que el Gobierno receptor de recursos aumente su presupuesto para abastecer de bienes y servicios a la ciudadanía dentro de su jurisdicción; no obstante una vez que obtiene los recursos buscará aumentar el consumo de bienes sociales y privados; el aumento de estos últimos se debe a una reducción de impuestos locales; es decir, puesto que los Niveles de Gobierno periféricos les resulta casi imposible que la transferencia sea derramada a toda la comunidad decide llevar acabo una reducción de impuestos con la finalidad de incentivar el suministro de bienes por fuentes privadas.

Para estudiar la *transferencia en bloque* se examina en primer lugar la solución óptima de un Gobierno Local sin la percepción de ningún tipo de ayuda gubernamental; posteriormente se asume una *transferencia en bloque* proporcionada por el Gobierno Federal a la jurisdicción Local.

Solución Optima de un Gobierno Local

En la gráfica 4.1 se presenta la solución óptima de un Gobierno Local; la restricción presupuestal que enfrenta dicho gobierno se encuentra determinada por AB; esta representa la cantidad de bienes privados y sociales que puede comprar el Gobierno Local utilizando todo su presupuesto acorde a los precios de ambos bienes; por otro lado, tenemos que las diversas combinaciones de bienes que puede adquirir la jurisdicción se expresa por medio de la curva de indiferencia ii; la cuál le proporciona a la comunidad local el mismo nivel de bienestar; a medida que las curva de indiferencia sean más altas estas representarán mayores niveles de bienestar para la comunidad.

Gráfica 4.1
Solución Optima



De esta manera el gobierno receptor de la transferencia obtiene una provisión óptima de bienes cuando la restricción presupuestal hace tangencia con la curva de indiferencia ii; este resultado se presenta en el punto E de la gráfica 4.1 en dicho óptimo se consume la cantidad del bien privado AC y del bien social OD; este último se expide con la razón de impuestos igual a CA/OA; donde OA es el ingreso en términos del bien privado.

Para obtener la solución óptima de bienes privados y sociales, el Gobierno Local se enfrenta a un problema de *maximización;* así este gobierno al comportarse racionalmente elige entre la combinación de bienes que le proporcione mayor bienestar a su jurisdicción; matemáticamente se puede expresar por medio de una *función de utilidad* sujeta a una *restricción presupuestal;* donde los bienes privados son expresados por q_1 y *los* bienes sociales por q_2 de este modo, la restricción expresa el precio de los bienes privados como sociales (P_1 y P_2) que puede adquirir el Gobierno local gastando todo su presupuesto (I) de tal forma que P_1 P_2 I son constantes, como se presenta a continuación:

$$U = (q_1, q_2)$$
$$\text{S.a. } P_1 q_1 + P_2 q_2 = I$$

La pendiente de la restricción se obtiene despejando a *y*, seguida de la derivada parcial respecto a P_y :

$$q_2 = (I - P_1 q_1) / P_2)$$
$$dq_2 / dq_1 \mid I = - P_1 / P_2$$

Las intersecciones están determinadas por:

I / P_2 Intersección vertical
I / P_1 Intersección horizontal

Para obtener la solución del problema de *maximización* que enfrenta el Gobierno Local se establece el máximo artificial empleando a *Lagrange* λ, así la *función objeto* a maximizar es:

$$(1) \qquad \text{Max } L = U(q_1, q_2) \pm \lambda (P_1 q_1 + P_2 q_2 - I)$$

Obteniendo la primera derivada de L con respecto a las variables q_l, q_{l2} y λ se obtienen las condiciones de primer orden para un máximo.

$$(2) \qquad dL / dq_1 = dU / dq_1 + \lambda P_1 = 0$$
$$(3) \qquad dL / dq_2 = dU / dq_2 + \lambda P_2 = 0$$
$$(4) \qquad dL / d\lambda = P_1 q_1 + P_2 q_2 - I = 0$$

Las primeras dos condiciones permiten determinar la *ecuación de equivalencia* que representa el óptimo del consumo del Gobierno Local en términos marginales, garantizando que la ecuación del presupuesto sea alcanzada y asegurando que el máximo de la variable artificial L sea el mismo que el máximo deseado de la *función de utilidad, la* ecuación es la siguiente:

$$(5) \qquad \frac{\text{Utilidad Marginal de } q_1}{\text{Precio del bien 1}} = \frac{dU / dq_1}{P_1} = \frac{dU / dq_2}{P_2} = \frac{\text{Utilidad Marginal de } q_2}{\text{Precio del bien 2}}$$

En otras palabras este último resultado es la *solución interior* de la gráfica 4.1; que representa la tangencia de la restricción presupuestal con la curva de indiferencia de tal manera que el Gobierno Local obtiene el paquete de bienes óptimo.[7] Así la *utilidad marginal* dividida entre el precio es la *utilidad marginal* por cada "peso" gastado en esa mercancía, en el óptimo el último "peso" debe de proporcionar la misma satisfacción cuando se gasta en q_l al igual que en q_{l2}.

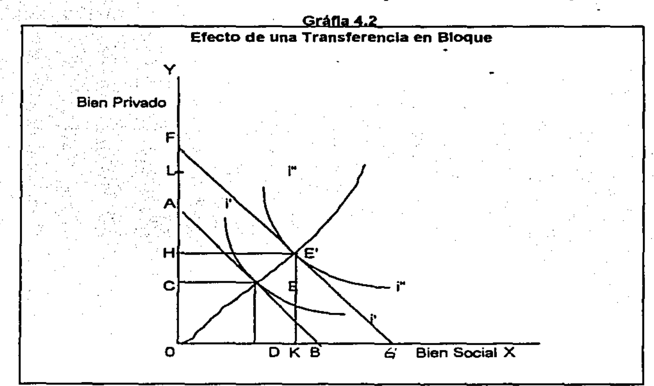
Solución Optima del Gobierno Local con Ayuda Federal

En la gráfica 4.2 se presenta la solución óptima para un Gobierno Local con la intervención del Gobierno Federal por medio de una *transferencia en bloque;* dicha transferencia que percibe la jurisdicción local provoca que dicho gobierno cuente con mayores recursos para suministrar bienes locales; el aumento del presupuesto provoca que exista un desplazamiento de la *restricción presupuestal* de AB a FG; puede observarse en la gráfica 4.2 que con una *transferencia en bloque* se incrementa el presupuesto local en una distancia FA y el nuevo equilibrio se ubica en E' para una curva de indiferencia igual a i"i"; la tangencia que indica la solución óptima del Gobierno local

[7] Nótese que para encontrar la solución óptima del Gobierno Local se maximizó una función objeto similar a los ejercicios realizados en los problemas del *óptimo del consumidor* de la *teoría microeconómica*, para revisar estas aplicaciones puede verse a. Hersleifer, Jack "*Microeconomia, Teoría y Aplicaciones*" *Prentice* Hall.

alcanza una nueva curva de indiferencia más alta para una restricción que se incremento como consecuencia de la transferencia; ahora la comunidad local obtiene la distancia OH del bien privado y OK del bien social; el consumo del bien privado crece a CH y la del bien social en DK.

Gráfla 4.2
Efecto de una Transferencia en Bloque



Empleando el cálculo diferencial para el problema de maximización con una *transferencia en bloque* puede efectuarse de la siguiente manera; la *transferencia en bloque* que realiza el Gobierno Federal es expresada por *T*; con la ayuda federal el nuevo presupuesto del Gobierno Local es mayor ahora igual a I+T mismo que implica aspirar a una mayor canasta de bienes para los cuales P_1, P_2, I y T son constantes, la *función de utilidad* sujeta a *la restricción presupuesta* se convierte en:

$$U = (q_1, q_2)$$
$$\text{S. a } \; P_1 q_1 + P_2 q_2 = I + T$$

Tal que:

$$0 < I < I + T$$

La *función objetivo* se ve alterada como consecuencia de la *transferencia en bloque* que enriqueció al Gobierno Local; nuevamente empleando a *Lagrange* λ, para encontrar el máximo artificial la función se expresa de la siguiente manera:

$$(7) \qquad \text{Máx } L = U(q_1, q_2) \pm \lambda \, (P_1 q_1 + P_2 q_2 - [I + T])$$

Las condiciones de primer orden son:

$$(8) \qquad dL / dq_1 = dU / dq_1 + \lambda P_1 = 0$$
$$(9) \qquad dL / dq_2 = dU / dq_2 + \lambda P_2 = 0$$
$$(10) \qquad dL / d\lambda = P_1 q_1 + P_2 q_2 - [I + T] = 0$$

La *ecuación de equivalencia* no se altera porque el aumento del presupuesto solamente incremento el consumo de ambos bienes y no alteró la relación de precios; por lo tanto el incremento del presupuesto del Gobierno Local por concepto de la *transferencia en bloque* permite aspirar a mayores cantidades de bienes privados como sociales; como puede apreciarse la ecuación del balance no se modifica con el aumento del presupuesto:

$$(10) \qquad \frac{\text{Utilidad Marginal de } q_1}{\text{Precio del bien 1}} = \frac{dU / dq_1}{P_1} = \frac{dU / dq_2}{P_2} = \frac{\text{Utilidad Marginal de } q_2}{\text{Precio del bien 2}}$$

Por lo tanto el Gobierno Local esta en un óptimo sólo si la *tasa marginal de sustitución en el consumo* es igual a la *tasa marginal de sustitución en el cambio*; las intersecciones son mayores a las presentadas en el ejercicio anterior porque el Gobierno de la jurisdicción se enriqueció con la transferencia.

$$I / P_2 < I + T / P_2 \quad \text{Intersección vertical}$$
$$I / P_1 < I + T / P_1 \quad \text{Intersección horizontal}$$

Puede apreciarse en la gráfica 4.2 que el resultado matemático tiene su impacto en el nivel de consumo consecuencia del incremento en el suministro de bienes en la jurisdicción local; sin embargo, la transferencia puede sustituir de cierta manera el ingreso público por medio de una disminución de impuestos locales e incentivar los bienes privados; es decir, en el momento que el Gobierno Local recibe la *transferencia en bloque* este reduce los impuestos que implica el incremento de bienes privados pues las empresas con menores impuestos responden a suministrar mayores proporciones de bienes; la lógica que emplea el Gobierno Local radica en que le es difícil que la transferencia sea derramada a toda la población dentro de su jurisdicción y por lo tanto decide reducir impuestos.

En la gráfica 4.2 el abastecimiento del bien privado es OC pero con motivo de la transferencia pasa a ser OH; la cantidad pagada por el impuesto es CA y el aumento del presupuesto se convierte en HA, la razón de cambio es CA /OA y pasa ahora a HA/ OA con una reducción equi-

lente a HC y un costo de la transferencia de AF (en términos del bien privado) mientras que la distancia AL es el suministro del bien social; por último la curva OEE' es el *efecto ingreso* que intersecta las condiciones óptimas del Gobierno Local, pues al enriquecerse la jurisdicción local por conducto de la *transferencia en bloque* implicó un mayor consumo de bienes.

En resumen, una *transferencia en bloque* que lleva acabo el Gobierno Federal a los Gobiernos locales tiene efectos importantes en el abastecimiento de bienes privados como sociales; cabe mencionar que el aumento de bienes privados se debe a la disminución de los impuestos locales que hacen que aumente el consumo; de lo anterior puede deducirse que llevar acabo una *transferencia en bloque* puede ser poco efectiva debido a la baja reducción fiscal de los Gobiernos locales pese al incremento de bienes y consumo de los mismos.

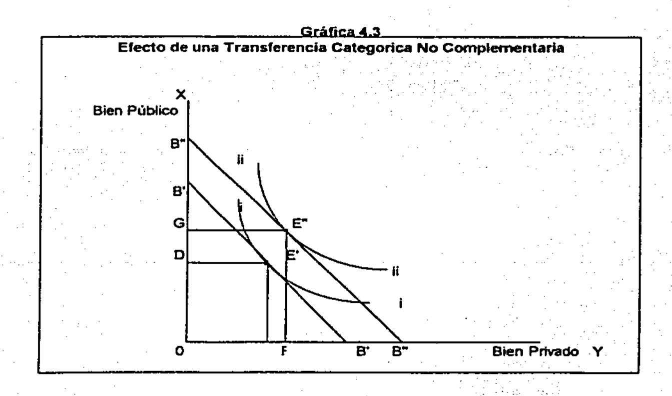
4.1.2 Transferencias Categóricas No Complementarias

Las transferencias que operan en éste rubro son proporcionadas por el Gobierno Federal para un programa específico que promoverá los Gobiernos Estatales y/o Municipales dentro de sus jurisdicciones; las transferencia en este concepto no necesariamente tienen que diseñarse para complementar parte de los bienes especificados en el programa a promover; la transferencia puede ser factible siempre y cuando estas no alteren las decisiones en el presupuesto de los gobiernos periféricos piensan realizar; pues en todo caso el resultado puede llegar a ser como el ocurrido bajo una *transferencia en bloque*.

Para ilustrar este ejemplo la gráfica 4.3 representa el efecto de una *transferencias no complementaria* que percibe un Gobierno Local, en primer lugar asumimos la existencia de dos bienes uno de ellos privado y un segundo público; supongamos que la *transferencia categórica*

Gráfica 4.3

Efecto de una Transferencia Categorica No Complementaria



no complementaria se especíticapara suministrar el bien público; una primera condición óptima se ubica en E' consumiéndose la cantidad OD y OF de bienes públicos y privados respectivamente para una restricción presupuestal BB y una curva de indiferencia igual a i'i'; el resultado es la solución interior del Gobierno Local sin ningún tipo de ayuda gubernamental; con la *transferencia no complementable* que proporciona el Gobierno Federal a la jurisdicción local para promover el bien público implica un segundo óptimo ahora en E" donde la *curva de indiferencia* ii ii hace tangencia con la *restricción presupuestal* B"B" en este caso el suministro del bien privado es igual a la distancia OG: mientras que la del bien público es OH, por otro lado el consumo para el bien privado es GH y la del bien público igual a FH; en la gráfica puede apreciarse que la mayor distancia es en el bien público lo que implica un mayor suministro y consumo del bien; este resultado es consecuencia de la especificación del programa en donde el Gobierno Federal decide influir en las decisiones locales por medio de la transferencia.

El óptimo obtenido es el resultado de una planeación adecuada del presupuesto para fomentar el bien público; pero si por el contrario el gobierno receptor de la transferencia recibe un monto mayor a la que espera gastar tendrá como resultado un equilibrio similar al de una *transferencia en bloque:* esto se debe a que alterar el presupuesto planeado local obliga a que éste Nivel de Gobierno gasté mayores recursos y no se encontrará *maximizando* su bienestar.

En suma los resultados de una *transferencia no complementable* proporciona el mayor suministro de bienes públicos como privados (éste último por la reducción de impuestos que implica la transferencia) en la jurisdicción local; además de un mayor presupuesto; siempre y cuando sean acordes con los planes del presupuesto.

4.1.3 Transferencias Categóricas Complementarias

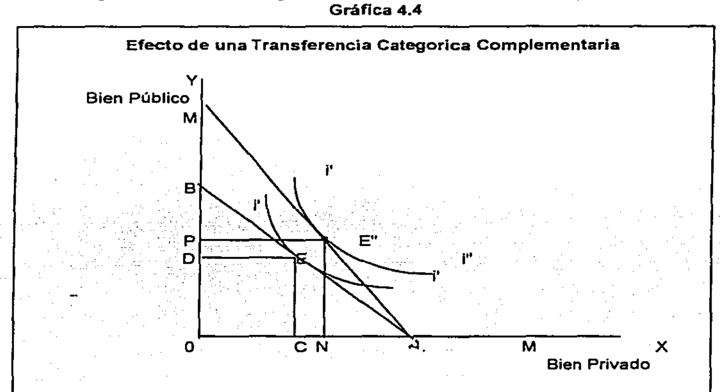
Las *transferencias categóricas complementarias* que otorga el Gobierno Federal a las entidades locales y/o estatales son para promover programas específicos; la jurisdicciones receptoras de las transferencias se encargan de complementar el abastecimiento del bien específico con recursos propios con la finalidad de apoyar el suministro; la transferencia gubernamental en este caso funciona como un subsidio que le otorga el Gobierno Federal a los Niveles de Gobierno periféricos pero en este caso estos deciden cubrir una pequeña porción del costo involucrado; los efectos de la transferencia repercuten en el *precio relativo* abaratando el bien público que estimula el consumo.

El efecto de una *transferencia categórica complementaria* se ilustra en la gráfica 4.4; para analizar este caso asumimos la existencia de un bien público puro y un bien privado; el óptimo del consumo que enfrenta el Gobierno Local sin ningún tipo de ayuda federal se encuentra en E, con un consumo del bien público igual a OC y del bien privado correspondiente a OD; la restricción presupuestal es igual a AB para una curva de indiferencia i'i', el resultado es la solución interior sin ayuda gubernamental: al introducir una *transferencia complementaria* implica el

translado de la restricción a AM; como puede apreciarse existió una rotación en A; de tal forma que el *precio relativo* del bien público disminuye, de igual manera se ve afectado el bien privado por la disminución de impuestos provocada por la transferencia.

El nuevo óptimo del Gobierno local ahora con la ayuda gubernamental se establece en E', consumiendo del bien privado ON y del bien público OP, para una curva de indiferencia i'i'; el costo que se genera por la transferencia no todo es para promover el bien público; lo interesante del resultado es que la transferencia provoca la reducción de impuestos igual a CN acorde con la contracción de la razón de cambio de impuestos que pasa de CA / ON a NA / OA; y CN que comienza a ser parte del subsidio que costea el consumo del bien privado.

Gráfica 4.4



Aplicando el análisis del cálculo diferencial el resultado se obtiene de modificar el precio del bien público q_2; este bien es el que desea promover el Gobierno Central en la jurisdicción local mismo que será costeado con la *transferencia categórica complementaria;* esta medida como se hizo mención anteriormente provoca que se abarate el precio del bien público ocasionando variaciones en el *precio relativo*; por lo tanto el precio del bien público será igual a:

$$P_2 [1 - T] = P_2$$

Donde:

$$0 < T < 1$$

La *transferencia categórica complementaria* que transfiere el Gobierno Federal es identificada como T siendo esta el monto que costeara parte del bien público a proveer, el Gobierno

Local se enfrenta a una *función de utilidad* sujeta a la *restricción presupuestal* con las siguientes características:

$$U = (q_1, q_2)$$
$$\text{S. a } P_1 q_1 + P_2 \, [1 - T] q_2 = I$$

La maximización del gobierno que recibe la transferencia se enfrentará a la siguiente *función objetivo:*

$$\text{(13)} \quad \text{Máx } L = U(q_1, q_2) \pm \lambda \left(P_1 q_1 + P_2 \, [1 - T] \, q_2 - I \right)$$

Las condiciones de primer orden para un máximo son:

$$\text{(14)} \quad dL / dq_1 = dU / dq_1 + \lambda P_1 = 0$$
$$\text{(15)} \quad dL / dq_2 = dU / dq_2 + \lambda P_2 = 0$$
$$\text{(16)} \quad dL / d\lambda = P_1 q_1 + P_2 \, [1 - T] q_2 - I = 0$$

En este caso la *ecuación de equivalencia* que enfrenta el Gobierno Local es una desigualdad; pues se encuentra alterada debido al cambio que sufrió la relación de precios del bien *y*, así tenemos la siguiente ecuación:

$$\text{(17)} \quad \frac{\text{Utilidad Marginal de } q_2}{\text{Precio del bien } q_2} = \frac{dU / dq_2}{[1 - T] \, P_2}$$

Puesto que:

$$0 < [1 - T] < 1$$

Por lo tanto:

$$\text{(18)} \quad \left[\frac{\text{Utilidad Marginal de } q_2}{\text{Precio del bien } q_2} = \frac{dU / dq_2}{[1 - T] \; P_2} \right] < \frac{dU / dq_1}{P_1} = \frac{\text{Utilidad Marginal de Y}}{\text{Precio del bien Y}}$$

Por otra parte, las intersecciones están determinadas por:

$$I / P_2 < I + [1 - T] / P_2 \quad \text{Intersección horizontal}$$
$$I / P_1 = I / P_1 \quad \text{Intersección vertical}$$

Antes de concluir el apartado puede obsérvese que la solución óptima se ubica en E' en la gráfica 4.4; no obstante, el incremento de bienes parecería que fue a causa de la transferencia; pero este no es necesariamente el caso; con la caída del precio relativo es posible suponer que la recaudación de impuestos será menor que en los casos anteriores por esta razón los habitantes de la jurisdicción no buscarán que todo el monto de recursos federales sea transferidos vía reducción de impuestos; así el monto exacto de la magnitud de los fondos locales por federales dependerá del *precio relativo.*

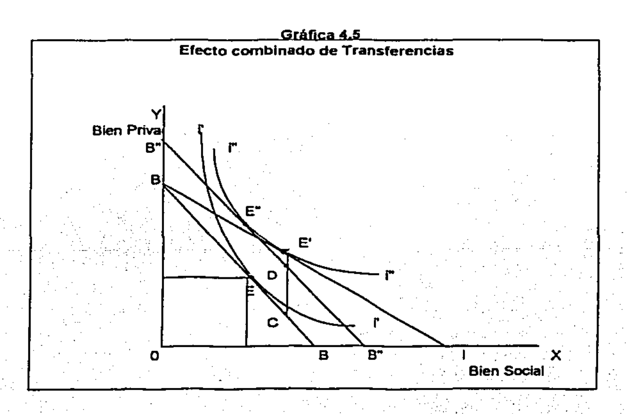
Una distinción de las *transferencias complementarias* y aquellas que no son complementables; es que en estas últimas existe un *efecto sustitución* asociado *al precio relativo* mientras que en las primeras existe un *efecto ingreso*; así debido a que el precio del bien público ha caído relativamente en comparación del bien privado que también declina su consumo, esto implica que el negativo *efecto sustitución* sea corregido por el *efecto ingreso.*

En síntesis; *la transferencia categórica no complementaria* puede ser efectiva para estimular la provisión de ciertos bienes públicos pero producen reducciones en la recaudación local y perdida de bienestar asociado al cambio en *el precio relativo.*

4.1.4 Combinación de Transferencias

En la gráfica 4.5 se presenta la combinación de transferencias analizadas en apartados anteriores que percibe un Gobierno local; un primer equilibrio corresponde a la optimización del Gobierno local en una situación donde no se percibe ningún tipo de ayuda gubernamental; por lo tanto la solución interior es expresada en E para una restricción BB. Una segunda *restricción presupuestal* es B" B" y corresponde a una *transferencia en bloque*, (el equilibrio no se muestra para no complicar la gráfica), puesto que la transferencia no modifica en ningún momento la razón de cambio la curva se desplaza hacia la derecha provocando el *efecto ingreso*; resulta importante

Gráfica 4.5
Efecto combinado de Transferencias



señalar que el mismo *efecto ingreso* sucede con las *transferencias no complementarias* pues estas tampoco modifican la razón de cambio; sí el Gobierno Federal llevará acabo esta última transferencia se encontraría en E."

Puede apreciarse en la gráfica 4.5; que la curva de indiferencia para una *transferencia complementaría* es idéntica para una *transferencia no complementaria;* pues la solución interior para ambas son el resultado de la tangencia con la restricción BB' en E'; en esta situación puede observarse que la provisión del bien público es menor para una *transferencia no complementaria* que para una que persigue fines complementarios.

El *efecto sustitución* se representa en el translado de E" a E' asociado al cambio en el *precio relativo* de la *transferencia no complementaria* que estimula la provisión de bienes sociales en la jurisdicción del Gobierno Local. En efecto, la transferencia complementaria a causa del *efecto sustitución* estimuló la provisión del bien público mejor que una *transferencia en bloque* y con un costo del Gobierno Federal igual a E'D asociado a la *transferencia complementaria*, de no ser este el caso, el costo es mayor para una *transferencia en bloque* en contraposición a una complementaria igual a la brecha DC.

En suma; si el objetivo del Gobierno Federal es encarecer la provisión de ciertos bienes un sistema de *transferencias complementarias* es más eficiente que la *transferencia en bloque* o que una *transferencia categórica no complementaria*; pero si se persigue el objetivo de un menor costo y una mayor provisión del bien social la *transferencia complementaria* será más eficiente que cualquier transferencia con un menor costo debido a que una *transferencia en bloque* produce un costo mayor a pesar de suministrar la misma cantidad del bien.

4.2 CONTRASTE TEORICO Y ESTIMACIONES ECONOMETRICAS

El análisis teórico analizado en apartados anteriores permitió conocer el comportamiento de un Gobierno Local al percibir transferencias de un Gobierno Federal; para objetivos de nuestro trabajo las transferencias pueden ser aplicables a la Descentralización de recursos sociales pues empleando la lógica del contexto teórico los fondos que operan en el Ramo General 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios" son recursos federales susceptibles a ser denominadas *transferencias intergubernamentales* esto es posible porque el Gobierno Federal establece criterios para la distribución y especificación de los fondos descentralizados que serán empleados por los Niveles de Gobierno periféricos conforme a criterios federales; de esta manera es posible "identificar" y "etiquetar" a los fondos para determinar el alcance de la Descentralización y los efectos distributivos que presentarán los fondos en Estados y Municipios.

Para poder explicar el alcance de la política se empleó un *análisis de regresión* que permite someter los datos observados a un estudio más riguroso; de tal forma que respondan al análisis teórico expuesto y que de acuerdo a la econometría clásica estos permitirán dar soporte empírico a los modelos construidos.

Contraste Teórico de los Fondos Descentralizados

Los fondos del Ramo 33 fueron clasificados de acuerdo a los plànteamientos que establece la Ley de Coordinación Fiscal, aún cuando en varias ocasiones los fondos no quedan bien definidos que tipos de bienes deben de suministrarse son susceptibles de ser "etiquetados" debido a sus características en diversos documentos del Ejecutivo Federal.

Fondo de Infraestructura Social Municipal como Transferencias Categóricas No Complementaria

Como pudo demostrarse en el tercer capítulo de la investigación; el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) fue diseñado para operar de manera descentralizada para el combate a la Pobreza Extrema acorde con los lineamientos decretados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa para Superar la Pobreza; dichos documentos le confieren al Gobierno Federal ser el órgano responsable en el control y aplicación de esta y de todas las políticas que tengan el propósito de atenuar la Pobreza Extrema. En esta perspectiva queda subrayado que los fondos que operan en esta categoría serán de uso exclusivo para las Entidades Federativas y Municipios que busquen el combate a la Pobreza Extrema.

Considerando estos criterios y las características teóricas podemos afirmar que el fondo descentralizado en Infraestructura Social Municipal opera como una especie de *transferencia no complementable* principalmente porque estas transferencias son otorgadas por el Gobierno Federal a los ordenes de Gobierno Estatal y Municipal para un propósito específico; es decir de suministrar servicios para Superar la Pobreza Extrema en los capítulos de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura rural. Puede notarse que en este caso el suministro de servicios parten de los programas establecidos por el Gobierno Federal; sin que esta medida amerite que deban ser complementados con recursos locales; aún cuando esto suele suceder en la Ley de Coordinación Fiscal en su capítulo V de los Fondos de Aportaciones Federales no quedan bien definidos que estos deban de ser complementados con recursos propios de las haciendas locales.

Fondo de Infraestructura Social Estatal como Transferencias Categóricas Complementarias

Al igual que su contraparte de alcance municipal tiene la finalidad de combatir la Pobreza Extrema; no obstante, dicho fondo se limita a su alcance intermunicipal y regional de tal manera que las erogaciones federales deban de ser diseñadas para el suministros de servicios básicos (mencionados anteriormente) aún cuando ello se aplica de esta manera la Ley de Coordinación Fiscal confirma que el fondo a nivel Estatal puede ejercer solamente hasta el 0.303% de la recau-

dación participable mientras que el fondo municipal puede ejercer el 2.197%; por estas razones el fondo de Infraestructura Social Estatal implica que cuente con menores recursos y sea más susceptible de comportarse como una *transferencia complementable* en los Estados de la República mexicana.

Fondos de Educación y Asistencia Social como Transferencias Categóricas Complementarias

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal: En la Ley de Coordinación Fiscal, no quedan bien definidos los sectores que debe de cubrir dicho fondo; sin embargo, en otros documentos federales como el programa para un Nuevo Federalismo mexicano 1995-2000 se presentan las responsabilidades que se le confiere a las Entidades Federativas (Véase , el capítulo 3) aludiendo a los servicios de Educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, especial, indígena y normal, principalmente en aquellos con mayores niveles de Pobreza.

Por otro lado, los recursos funcionan como fondos que permiten apoyar la Descentralización Administrativa del sector educativo.[8] Puesto que el Fondo permite apoyar el Proceso de Descentralización Administrativa de la Secretaría de Educación Pública fue clasificado en el concepto de *transferencias complementarias.*

Fondo de Aportaciones Múltiples: El Fondo de acuerdo a la ley se otorga exclusivamente a programas de desayunos escolares, apoyos alimenticios y asistencia social de la población en condiciones de Pobreza Extrema; el fondo aún cuando delimita su alcance a Entidades Federativas la Ley de Coordinación Fiscal en varios apartados identifica que dichos fondos en este rubro deben de ser complementarios para prestar los servicios de Educación y Asistencia Social; por estas razones fueron clasificados dentro de este tipo de *transferencias gubernamentales.*

Fondo para los Servicios de Salud como Transferencias Categóricas Complementarias

El fondo se creo para apoyar el Proceso de Descentralización Administrativa del sector Salud,[9] aún cuando en la Ley de Coordinación Fiscal no quedan bien definidos los servicios a promover con los recursos; en diversos documentos oficiales como el decreto para un Nuevo Federalismo mexicano establece que las responsabilidades a las Entidades Federativas y recursos deberán de beneficiar los rezagos administrativos y las diversas áreas de salud otorgadas a los Niveles de Gobierno intermedio complementando recursos con la Secretaría de Salud.

El resto del análisis consiste en examinar el comportamiento de los fondos y la equidad entre las Entidades Federativas y Municipios.

---

[8] Véase, el 6° Informe de Gobierno, EZPL. y el trabajo de Gustavo A. Merino (1998) sobre las transferencias federales para la educación en México, Op.Cit.

[9] Ibidem.

4.3 PRINCIPIO DE EQUIDAD VERTICAL

El objetivo principal del trabajo es determinar el alcance de la Descentralización desde la perspectiva de las erogaciones sociales que realiza el Gobierno Federal a los Estados y Municipios de manera equitariva para atenuar la Pobreza y rezagos sociales.

El análisis parte del principio de *equidad vertical* o llámese también *equidad Intraestatal* que se refiere a la capacidad o voluntad de los Gobiernos municipales y/o estatales para mejorar la distribución del ingreso dentro de su territorio al percibir estos transferencias gubernamentales; en este caso el Gobierno Federal transfiere erogaciones a sus Niveles de Gobierno con el propósito de mantener un cierto equilibrio entre las diversas jurisdicciones de tal manera que las erogaciones puedan incidir en los estratos sociales más desprotegidos en ellas; para objetivos del trabajo se hace referencia a este tipo de equidad;[10] pues como se ha hecho mención en capítulos anteriores; el Estado dentro de sus funciones económicas y sociales se preocupa por la distribución del ingreso para ello diseña diversas políticas que puedan moderar la desigualdad.

La Descentralización de recursos federales en este caso pueden gravar las diferencias de ingreso entre las regiones y/o contribuir eficazmente a abatir la Pobreza además de poder derivarse en un crecimiento más equilibrado, en palabras de Kaldor : "el crecimiento equilibrado requeriría de un cambio en la distribución del ingreso"[11] así los recursos federalizados además de poder contribuir a aminorar la Pobreza entre las jurisdicciones gubernamentales deberán ser capaces de incentivar el crecimiento; de igual manera empíricamente el proceso proporciona la eficiencia en el suministro de bienes públicos por parte de las autoridades locales (véase, el teorema de la Descentralización propuesto por Oates); no obstante, para lograr la eficiecia dependerá de una distribución de recursos entre los habitantes que más requieren de los servicios básicos.[12]

Puesto que la desigualdad económica en las Entidades Federativas del país se encuentra dispersa (principalmente en la zona económica sur - sureste), el Producto Interno Bruto Estatal puede ser empleado como una variable que identifique la desigualdad de cada jurisdicción; esto se debe a que entre menor sea el PIB de cada Estado menor será la capacidad de la jurisdicción para proporcionar bienes y servicios para el sustento de vida de cada individuo;[13] cabe mencionar

---

[10] *Otro ejemplo, es la Equidad Horizontal* que responde a la capacidad fiscal que tiene los Gobiernos Subnacionales para prestar a la población un nivel de servicio equivalente (véase ,el capítulo 3).

[11] Kaldor, N. "Capital Acummulation and Economic Grownth" en *The Theory of Capital*, por F.A. Lutz y D.C. Hague. Londres, 1961, especialmente las secciones I-VI.

[12] Este problema debe de considerarse pues la facilidad de mayores recursos a las regiones más pobres del país sólo aborda una parte de la equidad y para su solución dependerá de la capacidad y la voluntad de los Gobiernos Locales de llevar acabo la redistribución.

[13] Esta correlación puede ser vista desde la perspectiva del PIB per cápita y los niveles de marginación por Entidad Federativa analizados en el capítulo 3.

que emplear el indicador permite proporcionar propiedades homogéneas para el análisis; estas se presentan a continuación :[14]

- En el sistema económico basado en la producción de valores de cambio se tiende a no tomar en cuenta los valores de uso. La cantidad del valor se sobre estima, mientras que las cualidades de los valores de uso se subestima; en el PIB cada unidad monetaria se pondera de igual manera.

- El PIB pondera a las personas por su ingreso y a los bienes y servicios por su precio, en concordancia con la forma práctica y aparentemente objetiva en que el mundo real los valora. La escala teórica del PIB y la práctica de la vida real son iguales.

- El PIB no es una forma extraña de medir el desarrollo para el político, el hombre de negocios, ni para el ciudadano en común.

La correlación entre la desigualdad medida por el Producto Interno Bruto Estatal y los recursos federalizados bajo el principio de *equidad vertical*; implica que los Estados con mayores carencias sociales, y mayores niveles de desigualdad obtengan erogaciones crecientes anualmente para el combate a la Pobreza mientras que aquellas con mayores niveles de crecimiento obtienen menores recursos del Gobierno Federal debido a que cuentan con satisfactores crecientes que se reflejaran en los niveles de bienestar de sus habitantes;[15] ahora bien puesto que la Descentralización establece que los Niveles de Gobiernos periféricos pueden suministrar eficientemente los bienes y servicios básicos que demanda la comunidad en contraposición de una atoridad federal; cada jurisdicción podrán combatir en mejor posición la Pobreza Extrema y los rezagos por medio de erogaciones federalizadas.

De este modo, el Producto Interno Bruto por Entidad Federativa fue empleado utilizando los 31 Estados de la República mexicana mismos que publica el INEGI a través del Sistema de Cuentas Nacionales.[16] Por otra parte, el universo en estudio corresponde a los tres años de operación del Ramo 33 (1998-2000) que descentraliza recursos federales principalmente en Educación, Infraestructura Social, Asistencia Social y Salud. Todos los datos fueron empleados en millones de pesos y deflactados utilizando el Indice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) que pública el Banco de México tomando como año base 1994 =100.

[14] Debe de considerarse que el PIB es un indicador importante para medir el crecimiento de la economía no obstante entre sus limitaciones se encuentran aquellas sobre la distribución del producto así como la calidad de vida de los habitantes; para analizar más a fondo los indicadores sobre las bondades y desventajas del indicador así como otros indicadores alternativos sobre bienestar social puede verse a: Julio Boltvinik en *"Hacia un indicador alternativo de Desarrollo."*

[15] Efectivamete, los datos a priori presentarian una diferente variabilidad en las distintas Entidades Federativas consecuencia de las diferentes erogaciones que perciben cada una de ellas, no obstante, para su comprobación se parte del supuesto que las varianzas son constantes y posteriormente se realiza el análisis de detección de heteroscedasticiad.

[16] Esto se debe a la federalización de recursos a Entidades Federativas y Municipales, pues la Descentralización le confie

4.4 ESPECIFICACION DEL MODELO

Para determinar el alcance de la Descentralización se construyo un modelo de regresión que permitiera conocer las magnitudes de cada fondo descentralizado, así como los efectos distributivos y la significancia estadística de cada transferencia en los Niveles de Gobierno Estatal y Municipal. De este modo, el Modelo que medirá el alcance de la Descentralización del Gasto Social se compone de variables económicas donde el Producto Interno Bruto Estatal es la variable explicada o regresada que representa la desigualdad en cada jurisdicción (disparidades de crecimiento); mientras que las variables explicativas o regresores fueron los fondos federalizados del Ramo 33 que involucra la Infraestructura Social Básica para el combate a la Pobreza Extrema en su componente agregado y desagregados (alcance Estatal y Municipal)[17] mientras que en Educación, Salud y Asistencia Social contribuyen a cubrir los rezagos en materia social así como reforzar el Proceso de Descentralización Administrativa de las dependencias responsables para el suministro de bienes públicos a nivel Estatal.

La distribución de transferencias federales guarda una relación con el PIB Estatal principalmente porque cada Entidad Federativa percibirá mayores o menores recursos según el grado de desigualdad.[18] Las variables que componen al Modelo que determina el Alcance de la Descentralización del Gasto Social (MADGS) son las siguientes:

Variable Explicada:

- Producto Interno Bruto Estatal

Variables Explicativas:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
  - Fondo para Infraestructura Social Estatal
  - Fondo para Infraestructura Social Municipal
- Fondo de Aportaciones Múltiples [19]
  - Programa Alimenticio
  - Infraestructura Educativa Básica
  - Infraestructura Educativa Superior

---

confiere funciones, recursos y atribuciones a estos ordenes de Gobierno.

[17] Como se ha hecho mención este último argumento responde a los efectos que de acuerdo con al contexto de la descentralización incide en el bienestar social. en la eficiencia en el suministro de recursos por los Gobiernos Subcentrales y en un crecimiento económico equilibrado; pues toda erogación pública genera un efecto multiplicador con incrementos significativos en el nivel de ingreso y empleo por Entidad Federativa.

[18] Resulta importante mencionar que los fondos en Infraestructura social municipal están clasificados por Entidad Federativa es por ello que no ocurre ninguna discrepancia en comparación con el PIB estatal.

[19] El primer subfondo del FAM llamado Programa Alimenticio (PA) corresponde a los recursos del DIF y los subfondos

Se corrieron una serie de regresiones de acuerdo a las especificaciones anteriores; siendo el modelo log-lin el que presentó un mayor ajuste de los datos observados. La ecuación se compone de la siguiente manera:

$$(1)\quad \ln PIB_{E\,i} = \beta_1 + \beta_2 \ln FAEB_{2i} + \beta_3 \ln FASSA_{3i} - \beta_4 \ln FAIS_{4i} + \beta_5 \ln FAM_{5i} + u_i$$

Suponiendo: $u_i \sim N(0,\theta^2)$

Donde:

PIB_E = Producto Interno Bruto Estatal
β_1 = Constante
$\beta_{2...k}$ = Estimadores de cada fondo
FAEB = Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Superior
FASSA = Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FAIS = Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM = Fondo de Aportaciones Múltiples
U = Coeficiente de error
i = Subíndice que representa a cada Entidades Federativa

Al descomponer el Fondo de Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) la ecuación desagregada es:

$$(2)\quad \ln PIB_{E\,i} = \beta_1 + \beta_2 \ln FAEB_{2i} + \beta_3 \ln FASSA_{3i} + \beta_4 \ln FISE_{4i} - \beta_5 \ln FISM_{5i} + \beta_6 \ln PA_{6i} + \beta_7 \ln IEB_{7i} + \beta_8 \ln IES_{8i} + u_i$$

Suponiendo: $u_i \sim N(0,\theta^2)$

Donde:

PIB_E = Producto Interno Bruto Estatal
β_1 = Constante
$\beta_{2...k}$ = Estimadores de cada fondo y subfondo
FEB = Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Superior
FASSA = Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FISE = Fondo para la Infraestructura Social Estatal
FISM = Fondo para la Infraestructura Social Municipal
PA = Programa Alimenticio
IEB = Infraestructura Educativa Básica
IES =Infraestructura Educativa Superior
U = Coeficiente de error
i = Subíndice que representa a cada Entidad Federativa

de Infraestructura Educativa Básica (IEB) e Infraestructura Educativa Superior (IES) se refieren a los presupuestados por el CAPFCE; por otro lado, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) no se presenta en el modelo debido a que este fondo fue creado y anexado al Ramo 33 en 1999; en este año operó con insuficientes recursos por lo tanto no podría resultar significativo para el análisis; véase el capítulo 3.

Aún cuando ésta última regresión arrojaría los resultados de cada subfondo; esta no se corrió en su totalidad pues emplear la *ecuación desagregada* puede llevar a problemas serios de *multicolinealidad* como consecuencia de la fuerte correlación entre las variables explicativas; y aún cuando el problema no produce *estimadores no sesgados* se debe de tener cuidado en la interpretación de los datos.[20]

Puesto que cada subfondo será importante para conocer el alcance de la política; en la segunda ecuación decidí omitir variables explicativas con dos propósitos que deberán de ser considerados de importancia para el análisis; en primer lugar, esta medida evita los problemas fuertes que se tengan por *multicolinealidad* pues varias de las variables regresadas se encuentran fuertemente correlacionadas; y en segundo lugar tome como alternativa correr varias regresiones utilizando las variables desagregadas para diferentes modelos con el propósito de emplear a todas las variables en estudio; aún cuando llevar acabo las estimaciones de esta forma se incurren en *sesgos de especificación;* en varios casos entrelace los componentes agregados para no perder la concordancia con el modelo original lo interesante como se observará en los apartados siguientes es que en ningún momento se pierde de vista el objetivo del trabajo además de emplear la totalidad de las variables explicativas con menores problemas de correlación entre ellas.

4.5 RESULTADOS ECONOMETRICOS

En el cuadro 4.1 se presentan los coeficientes producto de las regresiones para 31 observaciones. Los estimadores para una ecuación log-lin son interpretados como *elasticidades;*[21] para los modelos estas representan el cambio porcentual en el Producto Interno Bruto Estatal ante un cambio porcentual en cada fondo o subfondo descentralizado; las elasticidades con sus respectivos signos representan el efecto distributivo de cada fondo (o subfondo) con impacto en la economía de las jurisdicciones medida esta por el Producto Interno Bruto Estatal.[22]

Para identificar que los modelos presentados no tuvieran problemas de *heterosedasticidad* se sometieron a la prueba de Goldfeld y Quandt esta media permitiría determinar el efecto sobre las varianzas de las perturbaciones aleatorias. Los resultados fueron significativos al 10% en todos los modelos (el resultado es presentado en la parte inferior del cuadro de resultados) aceptando *homoscedasticidad* para un corte transversal de 14 datos.

---

[20] Pyndick y Rubinfeld, 1981.

[21] Domar N. Guajarati; *Econometria;* tercera edición, McGraw Hill, México. p.212.

[22] Las elasticidades para el modelo son constantes y se obtienen derivando la función respecto a las variables explicativas: por ejemplo, concentrándonos respecto al FAEB de la ecuación 1; la elasticidad es igual a $E = (d\ PIB_E / PIB_E) / (dFAEB / FAEB)$. Obsérvese que $d \ln(PIB_E) / d\ PIB_E = 1 / PIB_E$, y $d \ln(FAEB) / d\ FAEB = 1 / FAEB$. Esto significa que la elasticidad para el fondo sea: $E = d \ln(PIB_E) / d \ln(FAEB)$ que es igual a " β_2"

Cuadro 4.1
Coeficientes y Estadísticos de Regresión a/

	Gasto Social Descentralizado del Ramo 33			
Variable Dependiente	I	II	III	IV
Constante	8.3771	8.3537	8.8029	8.2840
	(14.7369*)	(12.0982*)	(14.1591*)	(15.1407*)
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	0.4754	0.4872	0.3154	0.5044
	(2.4361*)	(2.3565*)	(1.7199*)	(2.9155*)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	0.4005	0.4880	0.3979	0.4137
	(2.36293*)	(2.6403*)	(2.4425*)	(2.5491*)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	0.0765	-0.1345		
	(0.3426*)	(-0.5457)		
- Programa Alimenticio (PA)			-0.0555	
			(-0.7175)	
- Infraestructura Educativa Básica (IEB)			0.1508	
			(0.6817*)	
- Infraestructura Educativa Superior (IES)			0.1246	
			(2.0878*)	
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	-0.3553		-0.2796	-0.3403
	(-3.7909)		(-2.6557*)	(-4.1753)
- Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)		0.0070		
		(0.0770*)		
- Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)		-0.3029		
		(-2.5235)		
R^2	0.75	0.73	0.81	0.74
Estadísticos				
Durbin-Watson (0.05)	1.7419	1.3932	1.8892	1.7275
Goldfeld-Quandt (0.01) 1/	4.85	6.03	6.84	4.85
F calculado 2/	3.91	5.02	5.89	3.18
Estadísticos t entre paréntesis.				

1/ y 2/ Estadístico para 14 datos.
a/ Corte transversal; 31 datos.

Especificación I

En dicha especificación se presenta el MADGS en su forma agregada; los fondos correspondientes a los sectores Educativo y Salud (FAEB y FASSA) los cuáles presentaron signos positivos que eran de esperarse; pues el signo denota una distribución equitativa entre las Entidades Federativas, la importancia de estos fondos radica en la magnitud de los estimadores los cuales determinan el mayor alcance de la Descentralización a nivel Estatal; así el fondo para la Educación Básica y Normal presento una elasticidad igual a 0.4754 mientras que el fondo diseñado para el sector salud fue de 0.4005; en otras palabras con un incremento porcentual del 1% en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se tiene un impacto equitativo en las Entidades Federativas de 0.4754 y 0.4005 respectivamente.

De este modo, gran parte de la administración descentralizada en los sectores educativos y salud podrán complementar sus recursos por medio de las transferencias del Ramo 33 pero sobre todo incentivarán la formación de *capital humano* en los Estados de la República ocasionando que la población menos privilegiada pueda contar con servicios básicos para su desarrollo personal; de los resultados arrojados también puede comprobarse que dichos fondos fueron significativos a un 5% (estadístico t); estas fueron razones suficientes para continuar incluyendo estas variables en las demás especificaciones.

Aún cuando los fondos anteriores son los de mayor repercusión en la economía con alcance a Entidad Federativa; el fondo diseñado para el combate a la Pobreza Extrema (FAIS) fue el único que presentó efectos redistributivos anuales ello es explicado por el signo de las elasticidad; así por cada peso porcentual que se descentralice en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social los órdenes de Gobierno Estatal y Municipal tendrán un efecto redistributivo en la economía de -0.3553; es digno de mencionar que la transferencia no es complementaria lo que provoca que los recursos sean directos para el bienestar de las familias más desprotegidas en contraposición a los educativos y de salud que se refuerzan con recursos de sus propias dependencias.

De este modo, los Estados y Municipios contenidos en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y aquellos que presentan fuertes rezagos sociales perciben recursos crecientes asociado al efecto redistributivo año con año; en otras palabras, los Gobiernos periféricos con menores niveles de Pobreza Extrema prefieren menores recursos federales lo que implica que se presupuesten mayores erogaciones en aquellas jurisdicciones que presenten mayores problemas de Pobreza Extrema; el FAIS como puede observarse en el cuadro de resultados fue también significativo al 5%.

Por otra parte, la información arrojada por el FAM presentó resultados adversos a los esperados; si bien, el signo positivo de la elasticiadad presentó una repercusión equitativa; el fondo no fue significativo al 5%; este resultado indica que aún cuando el fondo cumple con su función complementaria en los sectores alimenticio y educativo no ejerce ningún impacto

considerable en la economía almenos desde el punto de vista estadístico; aún cuando esta evaluación es un poco temprana; decidí emplear nuevamente al fondo en otras regresiones con la finalidad de identificar si el alcance de uno de sus componentes puede tener un resultado adverso.

Especificación II

En la especificación II, desagregué el FAIS en sus dos componentes para determinar el alcance de cada subfondo, el fondo de alcance municipal resultó ser compatible con las erogaciones del fondo agregado; así el Fondo para Infraestructura Social Municipal fue significativo al 5% para un estimador igual a -0.3029 que responde a un efecto redistributivo en los municipios sin complementarse con recursos de las haciendas locales; por otro lado, el fondo de alcance estatal (FISE) presento un estimador con signo positivo lo que denota que el impacto de las erogaciones se distribuyen equitativamente en las Entidades Federativas; es decir, por cada peso porcentual que el Gobierno descentralice este tendrá un efecto del 0.0070; este resultado como se hizo mención en el apartado 4.5 es compatible si se considera que el presupuesto para este fondo son inferiores en contraposición al de alcance Municipal; de este modo, el impacto se distribuye equitativamente y complementa los servicios básicos en Infraestructura Básica a nivel Estatal.

Aún cuando esta interpretación es alentadora para el análisis debe realizarse algunas observaciones al respecto; en primer lugar la elasticiadad es pequeña lo que provoca que las erogaciones tenga un efecto equitativo mínimos sobre la variable explicada lo que impedirá aminorar los fines para los cuales se creó el fondo (atenuar la Pobreza Extrema); además contrapone los principios establecidos en el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 donde se afirma que la repartición de erogaciones federales son de mayores recursos a aquellas entidades con mayores problemas de Pobreza Extrema.[23] En este caso, no existe una redistribución de las erogaciones.

Este resultado también puede observarse en la tasa media de crecimiento efectuadas en el capítulo 3 para el FISE; así de 1998 al 2000 todos los Estados presentaron tasas de 10.5 y 10.6 por ciento en términos reales mientras que para los Municipios fueron negativas en la mayoría de las jurisdicciones presentando erogaciones mínimas en aquellas donde menos se requerían; es muy probable que los Estados se vean en la necesidad de complementar el suministro de bienes con recursos de sus haciendas.

Además de estas implicaciones cabe resaltar una observación estadística; el fondo carece de significancia al 5%; lo que implica la poca magnitud del estimador resultado asociado al bajo monto que le confiere la ley para que sean erogadas por las Entidades Federativas.

---

[23] Véase también el decreto para un Nuevo Federalismo Mexicano 1995-2000: documento del Ejecutivo Federal; en el capítulo 3 de la investigación también se hace referencia a los recursos crecientes para aminorar la Pobreza Extrema.

Por otro lado el Fondo de Aportaciones Múltiples continuó mostrando resultados adversos; en esta regresión puede observarse que la elasticidad del FAM cambia de signo el cuál no corresponde con las observaciones que se esperan y más aún no es significativo al 5%; mientras que el FAEB y el FASSA presentaron resultados similares a la primera regresión.

Especificación III

En esta especificación decidí retomar el FAM pero en esta ocasión en sus tres componentes sociales con el propósito de identificar si algún fondo podría ser significativo; además agregué nuevamente el FAIS para no perder la concordancia con el modelo original. Como puede observarse los resultados que arrojó el FAM son el producto de las inconsistencias de sus componentes; es decir, del Programa Alimenticio (PA) que ejerce el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia y las erogaciones para la Infraestructura Educativa Básica (IEB) que presupuesta el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; dichos subfondos que pertenecen al Fondo de Aportaciones Múltiples no son significativos al 5%; ello se debe en parte al bajo presupuesto que se les ha asignado en términos reales además que en el caso de la Infraestructura Educativa Básica el presupuesto se redujo a partir de 1999 lo que implica que el alcance de erogaciones de las Entidades Federativas. no tenga efectos equitativos.

En el caso del Fondo para la Infraestructura Educativa Superior (IES) que también opera en el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); el estimador representa cambios porcentuales equivalentes al 0.1246; ocasionando que el fondo se distribuya equitativamente entre las Entidades Federativas y que dichos recursos se complementen con los de la dependencia educativa descentralizada; en este caso la elasticidad es significativa al 5%.

En síntesis, los componentes que merman el alcance del FAM agregado son consecuencia de los fondos diseñados para la Asistencia Social (PA) y la Infraestructura Educativa Básica (IEB); los cuales afectan el alcance de la Descentralización puesto que no son significativos estadísticamente no tendrían una repercusión importante en la economía estando lejos de poder aminorar los rezagos educativos y alimenticios; en el caso de la Infraestructura Educativa Básica en los últimos años ha caído su presupuesto y seguramente en el número de obras públicas decrecieron; esto puede deberse más que a un desinterés por parte de las autoridades a un mal diseño de la política pública ya que como se pudo examinar en el capítulo 2; los sectores en Educación y Asistencia Social presentan recursos crecientes en términos reales durante los últimos años.

Especificación IV

En esta especificación se presenta una regresión normativa sobre el alcance de la Descentralización; la regresión fue construida de acuerdo a la significancia estadística de los fondos examinados en las regresiones anteriores, de esta forma se obtuvieron tres elasticidades con los

signos que se esperaban obtener; en suma los estimadores para la IV especificación indican que por cada peso porcentual que el Gobierno federalice tendrá en los municipios del país un impacto redistributivo de -0.3403 en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); este último debe ser considerado dentro de su estructura agregada y es probable que tenga un mejor alcance para el Municipio debido a que la mayor parte de los bienes que se suministran en el fondo tienen un alcance local.

Por otro parte en las Entidades Federativas las erogaciones federalizadas se distribuirán án equitativamente por concepto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) el 0.5043 y para el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud el 0.4137 por cada peso federalizado. Cabe mencionar que en esta última regresión se excluyó al Fondo para la Infraestructura Educativa Superior (IES); si bien el fondo mostró ser significativo en la especificación III, al ser empleado en esta nueva regresión mostró todo lo contrario.

El ajuste en esta y todas las regresiones efectuadas se pueden apreciar por medio de la R^2 en la hoja de resultados; el mejor ajuste se presento en la especificación III, debido al aumento de variables explicativas; sin embargo, los fondos del FAM provocan estimadores no significativos y puesto que se carecen de mayores variables la búsqueda por un mejor ajuste se ven mermadas.

Cabe mencionar que en la primera y última regresión no se presentaron problemas de *correlación serial de primer orden* esto puede observase por el valor del estadístico Durbin Watson (d); en las demás regresiones se determino un rango donde es difícil de tomar una decisión sobre la existencia de *autocorrelación de primer orden.*

4.6 CONCLUSIONES ECONOMETRICAS

En este capítulo fue examinado el alcance de la Descentralización del Gasto Social de acuerdo a los fondos federalizados del Ramo 33 en la búsqueda por exhortar los beneficios que conlleva la Descentralización bajo un esquema de *equidad vertical*; en el análisis también se pudo demostrar la equidad de cada fondo en entre las Entidades Federativas y Municipales de este modo, las conclusiones preliminares que se desprender del trabajo son:

Primero; en México la política descentralizada en materia social es de carácter *complementaria* a nivel Estatal en los sectores de Educación. Salud e Infraestructura Social Básica Estatal (FISE) para el combate de la Pobreza Extrema; llevar acabo esta medida como lo indica el análisis teórico implica obtener un mayor presupuesto en los Ordenes de Gobierno receptores de las transferencias además de presentar eficiencia en el suministro del servicio público; a nivel Municipal la política descentralizada es instrumentada a partir del Fondo de Infraestructura Social Básica Municipal (FISM) y se comporta como una *transferencia no complementaria* a nivel municipal emplear esta política de acuerdo a la *teoría económica* provoca menores costos y un mayor bienestar social siempre y cuando sea bien planeado el presupuesto local.

Segundo; el mayor alcance de la Descentralización es a nivel Estatal; pues la federalización de recursos en Educación y Salud son mayores en los Fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); ambos fondos se distribuyen con equidad en las 31 Entidades Federativas del país.

Tercero; El único fondo que presenta efectos redistributivos es el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM); los criterios en este caso tienen el principio de combatir la Pobreza Extrema en los Municipios que tengan mayores carencias ocasionando que cuenten con mayores recursos en contraposición de aquellos que no los requieren.

Cuarto; el argumento del Gobierno Federal para superar la Pobreza ha consistido en presupuestar y ejercer mayores recursos para la atenuación de la Pobreza Extrema en esta perspectiva los fondos de Infraestructura Social Estatal (FISE) no estarían cumpliendo con la solución de la problemática; pues dicho fondo no fue significativo y además se comporta como una *transferencia complementaria* lo que ocasiona discrepancias con los documentos del Ejecutivo Federal; es probablemente que exista un mal diseño de la política pública pues gran parte de los servicios que se suministran con dicho fondo son de alcance municipal; de ser este el caso el Gobierno Federal sería el responsable ya que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo se le confiere la responsabilidad de la política para el combate a la Pobreza Extrema.

Quinto; el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) no fue significativo; por lo tanto no tendrá una repercusión equitativa en la economía de los estados ni mucho menos en el bienestar social de las familias locales ello se debe a que los fondos en Infraestructura Educativa Básica (IEB) y el Programa Alimenticio (PA) no son significativos y solamente las partidas en la Infraestructura Educativa Superior (IES) persiguen los objetivos federalistas en el caso del diseño del presupuesto para la infraestructura educativa corresponde al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFE) mientras que la responsabilidad en el manejo de recursos alimenticios corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Sexto; los fondos en Infraestructura Social (FAIS); Educación Básica y Normal (FAEB) y Aportaciones a los Servicios de Salud (FASSA) pueden ser los instrumentos más apropiados para obtener los beneficios de la Descentralización; es decir, el crecimiento equilibrado; proporcionar la eficiencia administrativa en el suministro de los servicios y mejorar el bienestar social; esto puede ser siempre y cuando el fondo para la Infraestructura Social sea diseñado exclusivamente para el alcance municipal; de este modo, se podrá combatir la pobreza y fomentar el *capital humano* por medio de los fondos en Educación y Salud que fortalecen el crecimiento económico.

La federalización de recursos puede ser bastante alentadora para el país mexicano; no obstante, el análisis expuesto debe de considerarse como un acercamiento a la magnitud que tiene la Descentralización; esto se debe a que la política es reciente para hacer conclusiones definitivas; por otro lado, se requerirá de mayor información sobre el ejercicio e impacto de cada erogación

pública por familia o persona que impliquen mejoras sustanciales en las condiciones de vida además de variables articuladas al proceso Descentralización de recursos sociales como la participación ciudadana y la eficiencia administrativa.

Aún quedan muchas preguntas por responder para que el éxito de la política sea factible; muchas de ellas han sido examinadas por el Banco Mundial (1999-2000) donde se comenta que llevar acabo la Descentralización no es en sí ni buena pero tampoco es mala y el éxito dependerá del diseño de la política pública y la identificación del mal que se quiera corregir; de este modo llevar acabo una política descentralizada puede también provocar costos de oportunidad importantes para otros sectores de la economía.

Para concluir el capítulo en el cuadro 4.2 se presentan algunas limitantes teóricas de la Descentralización, así como los costos que se incurren al instrumentar una política de esta magnitud mismas que deberán ser considerados en futuros trabajos.

Cuadro 4.2
La Descentralización y sus Limitaciones Prácticas

Concepto	Supuestos	Observaciones
Rigidez en los supuestos del modelo	El modelo supone que la diferencia entre las distintas regiones se manifiesta en los patrones de preferencias respectivos.	En la mayoría de los países en desarrollo el problema no radica en revelar las preferencias, sino en poder satisfacer las necesidades básicas; que son bien conocidas y no necesitan ser reveladas
	El modelo asume que los votantes revelan sus preferencias a través del ejercicio del voto	Las preferencias son complejas y múltiples; y tienen que ver con factores que no pueden reflejarse a través del voto
	Los funcionarios locales satisfacen las preferencias reveladas de los electores	Los funcionarios carecen de incetivos para mantener sus promesas, pues generalmente terminan buscando su interés personal y crecimiento político.
Eficiencia por el lado de la oferta	La oferta se ajusta mejor con la demanda	La oferta siempre se encuentra en un punto de máxima eficiencia, lo cual no es aplicable al sector público
	Economías de Escala.	La provisión de un servicio público en el ámbito local puede tener economías de escala. Aquellos servicios que los presentan no deben ser descentralizados, esto se debe a que la experiencia en diversos países ha mostrado la perdida de bienestar pues solamente arrojarían ahorros mínimos de recursos y muy poco incremento de bienestar
		La burocracia nacional puede ser más eficiente que las locales, si se descentraliza se transfiere tambien problemas a las otras comunidades
	Corrupción	El aumento de la corrupución, presenta un alto costo de oportunidad en términos de eficiencia distributiva, pues permite la provisión de servicios sólo mediante el pago de sobornos y permisos informales a funcionarios publicos locales.
	Externalidades	Los resultados en cuanto a externalidades positivas;se deben a que el Gobierno Local es cápaz de suministrar servicios según las necesidades de los residentes locales, en aspectos de migración los individuos racionales podrán moverse dentro de las diversas localidades buscando mayores servicios basicos acorde a sus preferencias que les proporcione el menor costo e incrementen su bienestar y mejorar el crecimiento en la nueva jurisdicción donde radique, sin embargo deberán de considerarse las externalidades negativas
Redistribución interpersonal e Interregional	Las Politicas descentralizadoras pueden resultar injustas	En algunos casos la redistribución es más eficiente cuando se lleva acabo por el Gobierno Federal
		Aumentar los ingresos escasos de la población no implica mejorar las condiciones económicas que prevalecen en la región como la menor capacidad productiva de una región y menores ventajas comparativas frente a otras regiones más favorecidas
	Politica Monetaria y fiscal	Al llevarse una politica descentralizadora los Gobiernos Locales nunca podrán aportar los suficiente recursos para estabilizar un sistema y para poder llevar acabo ajustes estabilizadores se requiere que los ingresos y gastos locales sean significativos
	Equidad Horizontal y Vertical	El que la Descentralización agrave las diferencias de ingreso entre regiones o contribuya eficazmente a combatir la Pobreza dependera de estas dos variables pues la experiencia confirma que no existe una concordancia entre ambas
	Controles de gestión necesarios	El bloqueo de la capacidad de gestión se debe a que el Gobierno Central continúa interfiriendo en las decisiones locales provocando que estos gobiernos no puedan desepeñar nuevas funciones por falta de translado de responsabilidades graduales
	Asigandón y control de recursos	Dependera del financiamiento de acuerdo a la función, aunque las transferencias son casi siempre necesarias, no deben ser cuantiosas que eliminen la necesidad de recaudar impuestos locales, resulta complicado saber cual es la eficiencia antes y despues de la Descentralización no obstante la rendición de cuentas será fundamental para determinar su impacto acompañado de evaluaciones periodicas.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a Prud' Homme, Remy " On the Dangerous of Descentralizacion", en Policy Research Working Paper, 1252, febrero de 1994. También puede verse el Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000; por Banco Mundial, capitulo 5" La Descentralización de Poderes, una nueva dimensión del Estado" ; Washigton D.C. 2000.

5. CONCLUSIONES

"Los pobres generalmente no son los responsables de su situación. Muchos de ellos son personas de esfuerzo que logran superar esa condición cuando cuentan con un mínimo apoyo o cuando mejoran las condiciones generales del país".

CEPAL

A lo largo de la conformación del Estado mexicano este ha desplegado diversos esfuerzos para construir una nación donde prevalezca la justicia social y la igualdad de oportunidades que incluya a la mayor parte de la población; no obstante, la tarea es amplia y en muchas ocasiones compleja debido a la alta marginación. Pobreza y desigualdad que ha caracterizado a la población mexicana.

Para avanzar en nuevas estrategias que puedan aminorar la situación económica y social de las familias más pobres del país, el Estado mexicano se encuentra en una revisión de lo que realmente puede y debe hacer dentro de la economía, es así como encontramos a un gobierno mexicano que pretende modernizar las instancias públicas para hacerlas más eficientes en la asignación de recursos económicos escasos acorde con el entorno internacional y en una sociedad cambiante.

Las reformas efectuadas han pretendido conformar un Estado inteligente que intervenga solamente en áreas de interés social y reguladoras del mercado. En este proceso de modernidad y cambio, la discusión entorno al Estado, ha adquirido un debate ideológico sobre su actuación en la economía. Pero debemos reconocer que lo que realmente importa son los medios y formas que coadyuven a resolver los problemas sociales y no tan sólo las dimensiones que adquiera el Estado.

En este caso, la Reforma de Estado deberá de ser integral e incluyente para aminorar la Pobreza y los rezagos sociales con la ayuda de una sociedad más participativa con el mejor y mayor conocimiento de sus derechos y obligaciones, pero además será necesario una política pública que contenga programas de fuerte impacto social, principalmente de formación de capital humano que son indispensables para fortalecer la capacidad rectora del Estado en el desarrollo social.

En México la desigualdad continúa perdurando; si bien existen pequeños avances en la distribución del ingreso todavía es un reto pues la concentración del ingreso sigue siendo mayor en los estratos más ricos del país y la situación es más alarmante si se considera la fuerte perdida del poder adquisitivo como consecuencia de la inflación.

Por estas razones, la política social debe ser acompañada con una política monetaria que mantenga el poder de compra de los ciudadanos a la par de la inflación; la combinación de políticas gubernamentales son claves para ayudar a la sociedad en los problemas de desigualdad y pauperización de no llevarse de esta manera por más impulso a la política social; esta será insuficiente para reducir los problemas de desigualdad. También será importante la integridad de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que mantengan una relación estrecha con la sociedad pues la converjencia entre políticas, programas bien coordinados pueden fomentar el bienestar de las familias.

Actualmente encontramos un presupuesto en materia social que adquiere dimensiones históricas respecto a diversos indicadores económicos pero que pese a su incremento anual no es capaz de erradicar la Pobreza y trascender en la población en términos cualitativos que mejoren el nivel y la calidad de vida de los mexicanos. La Pobreza constituye un problema serio, pero para su atenuación tenemos que reconocer que es un fenómeno estructural que por desgracia el modelo de producción actual no ha podido resolver, pues a menos que no se conozca que origina y acrecienta la Pobreza, la política social solamente podrá contener algunos de sus efectos negativos.

Si bien los recursos económicos en materia social son importantes estos deben ir más allá de simples recursos financieros; la sociedad demanda de mayores niveles de *eficiencia y equidad* por parte del Estado, actualmente la descentralización llevada acabo por el gobierno pretende cumplir con estos objetivos principalmente para atender los rezagos sociales y la Pobreza Extrema; en este caso, la focalización de la política social podrá ser una medida importante para la población más necesitada.

Sin embargo, a nuestro juicio se consideran algunas recomendaciones para el éxito de la política descentralizada.

Además del gasto descentralizado se debe de dotar de mayores responsabilidades a los estados y municipios, hay que señalar que la finalidad de la descentralización es crear núcleos de poder periféricos los cuáles deben ser capaces de decidir el destino de los recursos más eficiente que una decisión llevada a cabo por un gobierno federal.

En la actualidad los avances en el Federalismo mexicano han sido pieza importante al impulsar la autonomía de los estados y municipios; no obstante, aún existe una Centralización de decisiones por parte del gobierno federal que limitan los beneficios que propicia la descentralización.

Por ejemplo, la responsabilidad en el diseño y normatividad de la política para el combate a la Pobreza Extrema sigue en manos del gobierno federal y en repetidas ocasiones con intervención estatal que influyen en las decisiones municipales; la concentración de decisiones puede tener serias implicaciones en cuanto a su eficiencia, pues una autoridad federal desconoce cual es la verdadera problemática de la jurisdicciones locales; de hecho en diversas ocasiones las autoridades municipales y estatales han pedido que las erogaciones transferidas por el Ramo 33 sean ejercidas directamente por sus administraciones sin que estas deban de ser "etiquetadas."

La experiencia durante la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad demuestra claramente las consecuencias que puede tener la concentración de decisiones; combatir este problema será fundamental para la eficiencia de la política; también será necesario el seguimiento periódico de los recursos federalizados; en los documentos del Ejecutivo se hace hincapié en la transparencia de la gestión pero se desconoce el número de obras y el impacto de cada "peso" federalizado en las jurisdicciones y en las familias de los estados y municipios de la República.

Pese a estas limitantes; los recursos de mayor alcance son en Infraestructura Social que presentan resultados significativos en la cobertura del agua potable, mientras que en los sectores Educativo y Salud se encuentran en una etapa de consolidación, acorde con la descentralización administrativa iniciada en la década de los ochetas y principios de los noventas.

La descentralización contiene diversos capítulos entre ellos, la participación civil que es fundamental para la gestión; pero también durante el proceso existe una descentralización política y administrativa, el conjunto de estas determinará el verdadero alcance de la descentralización. No obstante, en las estimaciones efectuadas pudo determinarse que una estructura adecuada de recursos en Educación y Salud para las Entidades Federativas y la Infraestructura Social para el Municipio pueden ser pieza importante para promover el capital humano y el combate a la Pobreza.

Para la consolidación de la política y de otras áreas sociales a descentralizar creemos conveniente considerar los siguientes puntos que deben ser atendidos prioritariamente para la efectividad de la descentralización:

1. Equidad: Los niveles de gobierno estatal y municipal desde hace algunos años han mostrado una fuerte dependencia de los recursos federalizados que constituyen aproximadamente el 90% de los ingresos públicos de sus haciendas; cuando a nivel mundial el promedio se ubica en alrededor del 60%; adicionalmente a este problema resulta importante señalar que la mayor parte de estos recursos financieros son ejercidos por las autoridades estatales, lo cuál contrapone los principios establecidos en el artículo 115 constitucional donde se hace énfasis en que el municipio debe ser la base de la estructura económico - administrativa de los Estados.

En este caso debe de cambiarse la relación entre estados y federación que revierta la dependencia de las transferencias de recursos federales y dotar de mayor autonomía al municipio

por medio de cambios legislativos para que puedan obtener mayores atribuciones y responsabilidades acorde con los recursos transferidos. En la perspectiva a corto plazo de la Coordinación Fiscal, es evidente la necesidad de transformarla de tal manera que se forme una coordinación integral de ingreso y gasto o hacendaria la cuál no se ha logrado establecer.

2.- Mejorar la Eficiencia Administrativa: En México la corrupción es un problema característico de la burocracia; al llevar acabo un proceso de descentralización no tan sólo se transfieren recursos sino que a su vez existe una transferencia de la administración pública con los problemas que esta puede tener entre ellos la corrupción.

Para su atenuación será importante el monitoreo eficiente donde la sociedad sea partícipe del seguimiento de los recursos federalizados; también será primordial las acciones que realice la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ejercicio de su normatividad para atender las anomalías asociadas a la administración pública.

3.- Estabilidad Macroeconómica: Es un problema que debe ser considerado en la descentralización; pues una buena parte del gasto federalizado se encuentra en manos de los estados y municipios de la República mexicana, lo cuál en un periodo de crisis económica impedirá llevar acabo una estabilización eficaz por el lado del gasto público, es decir, un recorte del gasto que permita enfriar la economía será tardía; pues al estar una parte importante de recursos en manos de los estados y municipios impide un ajuste eficiente.

En este caso un cambio legislativo que permita determinar una estructura adecuada de los recursos transferidos para hacer frente a un ajuste económico eficiente deberá de ser considerado por las autoridades gubernamentales.

Como puede apreciarse una política descentralizada debe de evaluarse entre los beneficios y los costos que esta puede arrojar; si se desarrolla un análisis exhaustivo sobre esta relación con el diseño y el mal a corregir con la política, puede que esta derrame los beneficios en la eficiencia administrativa, el crecimiento equilibrado y el bienestar social. La experiencia europea denota que llevar acabo esta política se puede obtener avances significativos en estos rubros; en México el caso europeo se deberá de tomar como un aprendizaje que puede arrojar resultados importantes en el bienestar social.

APENDICE A

Esquema General de la Fórmula de Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33[1]

En 1999 se continuó aplicando la fórmula por hogar y sustentada en indicadores de pobreza de los ejercicios fiscales anteriores, para considerar regionalmente la proporción e intensidad de este problema cuya estimación de los ponderadores es mejor. El cálculo utiliza la base de datos de la Encuesta del Conteo de Población y Vivienda de 1995 elaborada por el INEGI ya que contiene información desagregada.

La metodología se desarrolla en dos etapas. En la primera, se identifica mediante el Indice Global de Pobreza (IGP), de entre la población total sólo a los hogares que no alcanzan a satisfacer mínimamente sus necesidades básicas. La segunda consiste en integrar regionalmente el volumen común de carencias de todos los hogares identificados como pobres extremos. Las necesidades básicas que se estudian son las siguientes:

- Ingreso por persona
- Nivel educativo promedio por hogar
- Disponibilidad de espacio de la vivienda
- Disponibilidad de drenaje
- Disponibilidad de electricidad - combustible para cocinar.

Con base en la siguiente expresión, para cada hogar se estiman cinco brechas de pobreza que corresponden a cada una de estas necesidades básicas, comparando la situación observada con las respectivas normas mínimas aceptables socialmente:

$$P_j = \frac{P\,[\,Zw - Xjw\,]}{Zw} = [\,1 - \frac{Xj}{Z_w}\,]$$

Donde:

P_j = Brecha referida a la norma de pobreza extrema Zw, para el hogar j en estudio,

Z_w = Norma previamente establecida para la variable X que representa la necesidad W del fenómeno,

Xj_w = Valor observado en cada hogar j, para la variable X correspondiente a la necesidad W.

[1] *Informe de labores SEDESOL*, 1998-1999.

El valor obtenido de cada brecha se ubica posteriormente dentro de una escala que guarda una métrica similar para las cinco necesidades consideradas, a fin de poderse conjugar. El hogar puede mostrar alguna necesidad satisfecha que represente un logró, pero al mismo tiempo encontrarse rezagado respecto a otras necesidades y, en ese caso, tener carencias que limiten sus oportunidades de desarrollo.

Si el hogar tiene carencias evidentes, el valor de cada brecha tendrá a acercarse a uno (valor que representa una carencia absoluta). En casi contrario, si la brecha tiene un valor entre 0.5 y cero, el hogar muestra logro en la necesidad estudiada.

Una vez determinadas las cinco brechas, se ponderan y suman, dando como resultado un valor índice (IGP), que permite distinguir a los hogares en pobreza extrema de los que no lo son.

La ponderación señala el peso que tiene cada necesidad en la explicación del fenómeno, a partir del costo promedio nacional que significa para una familia el acceder a esos satisfactores, sea por el esfuerzo privado de cada hogar o mediante la vía de transferencias públicas.

La siguiente fórmula representa el Indice Global de Pobreza de un hogar, que se conforma con las brechas P_{j1}, P_{j2}, P_{j3} y P_{j4} y sus correspondientes ponderadores β_1, β_2, β_3, β_4 y β_5

$$IGP = \beta_{j1}\,\beta_1 + \beta_{j2}\,\beta_2 + \beta_{j3}\,\beta_3 + \beta_{j4}\,\beta_4 + \beta_{j5}\,\beta_5$$

Donde:

J = Es el hogar en estudio

$\beta_{j,\dots,5}$ = Ponderador asociado a la necesidad W del fenómeno.

Los hogares en pobreza extrema serán sólo aquellos cuyo IGP se localice en el intervalo entre cero y uno. Con el propósito de enfatizar la situación de los hogares en pobreza extrema se eleva al cuadrado el valor del índice, y después se multiplica por el número de miembros del hogar, para incorporar el factor poblacional. Este paso da como resultado un volumen de pobreza social equivalente bajo el concepto de Masa Carencial del Hogar, que traslada el fenómeno de su expresión material de carencias a una noción de insatisfacción familiar que permite efectuar la agregación geográfica, como se muestra a continuación:

$$MCH_j = IGP_j^2 * T_j$$

Donde:

MCH_j = Masa Carencial del Hogar j.

IGP_j = Indice Global de Pobreza del hogar en estudio,

T_j = Número de integrantes del hogar en estudio.

Una vez que se tiene la Masa Carencial del Hogar se agrega a la de los demás hogares pobres de un estado, de lo que resulta el volumen de Masa Carencial Estatal, expresada a continuación:

$$MCE_k = \text{Sumatoria de } MCH_j$$

Donde:

MCE_k = Masa Carencial del Estado k,
MCH_j = Masa Carencial del Hogar j,
j = Número total de hogares pobres extremos en el Estado k.

Posteriormente se suman las masas carenciales estatales para obtener la Masa Carencial Nacional:

$$MCN_k = \text{Sumatoria de } MCH_k$$

Donde:

MCN = Masa Carencial Nacional,
MCE_k = Masa Carencial del Estado k,

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional para determinar la aportación porcentual que le corresponde a cada entidad en la pobreza extrema del pais, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE^k}{MCN} * 100$$

Donde:

PE_K = Aportación porcentual del Estado k,
MCE_K = Masa Carencial Estatal,
MCN = Masa Carencial Nacional.

Con esta conversión a Masa Carencial, se traduce el fenómeno a una misma expresión y asi la asignación nacional se rige con los mismos criterios, es decir, en función de la proporción con la que cada entidad federativa participa en la magnitud de la pobreza extrema.

Elementos centrales de la Fórmula de Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

A partir de 1998 la fórmula quedó incorporada a la Ley de Coordinación Fiscal como mecanismo de distribución de los recursos destinados a infraestructura social básica dentro del Ramo 33. El objetivo es que los estados y municipios con mayor pobreza reciban proporcionalmente más recursos, en función de sus necesidades. Los recursos federales destinados a superar la pobreza extrema se transladaron a los municipios con la finalidad de que estos los ejerzan directamente para atender con mayor oportunidad y eficiencia las demandas sociales más urgentes de la población, a partir de la aplicación de una fórmula nacional basada en indicadores sociales.

El proceso de asignación se guia por indicadores socioeconónmicos que captan las diferentes expresiones regionales del fenómeno, identificado entre los hogares de los estados a aquellos con mayores rezagos en la disponibilidad de servicios básicos, así como en los niveles de educación e ingreso de los hogares.

Planteamiento general

La metodología está sustentada en el Indice Global de Pobreza (IGP) y se desarrolla en las dos siguientes etapas:

a) Identificación. Se identifica de entre el total de hogares, sólo a aquellos que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas, con base en cinco brechas que miden la distancia entre la situación observada de cada hogar y a una norma mínima socialmente aceptable para comparar si el hogar se en cuenta rezagado o ya ha logrado superar dicha norma.

Las cinco brechas se conjugan para determinar a través del valor de un Indice Global de Pobreza (IGP) si el hogar estudiado debe o no ser considerado pobre extremo. Para ello es necesario establecer y trasladar los valores de cada brecha a una misma escala con la finalidad de que todas las necesidades sean igualmente medidas para poderse integrar. La escala que se utiliza va de -0.5 a 1 (donde el 1 representa una carencia absoluta).

Existen hogares que tienen satisfecha alguna de estas necesidades y otras no, por lo que el número de necesidades insatisfechas y la distancia que les separa de sus respectivas normas permitirá determinar la intensidad de la pobreza extrema de ese hogar respecto a la situación de los demás hogares.

Así, sólo entran en el cálculo para la asignación del Fondo los hogares identificados por el IGP como pobres extremos. Con objeto de enfatizar la situación de los hogares cuya pobreza es más profunda, y de esta manera considerar la intensidad del problema, se leva al cuadrado el valor del IGP.

b) Agregación. La segunda etapa consiste en reunir geográficamente el volumen de carencias detectado en los hogares señalados como pobres extremos de cada estado. Un aspecto importante a considerar es el tamaño de estas familias, para lo cual el valor que se obtiene de elevar al cuadrado el IGP se multiplica por el número de miembros de cada hogar.

El resultado se traduce en un volumen de pobreza equivalente bajo el concepto de Masa Carencial del Hogar que translada el fenómeno de su expresión material de carencias a una noción de insatisfacción social para poder llevar a cabo la etapa de agregación.

De esta forma se determina la incidencia e intensidad del fenómeno y a partir de esta consideración se distribuyen porcentualmente los recursos entre todas las entidades de país, según la parte proporcional que aportan al total de la Masa Carencial Nacional.

Las brechas

Las cinco necesidades básicas que se valoran a partir de las brechas son las siguientes:

- Ingreso por persona
- Nivel educativo promedio por hogar
- Disponibilidad de espacio de la vivienda
- Disponibilidad de electricidad - combustible para cocinar
- Disponibilidad de drenaje

Para obtener cada brecha, se resta de la unidad el resultado de dividir el valor del indicador en cada necesidad del hogar entre su norma respectiva, y posteriormente se translada a la escala general. Si el hogar supera la norma se tendrá un valor mayor a uno que al restarse de uno dará como resultado un número entre 0 y -0.5, señalando con esto que el hogar es no pobre extremo. En contraparte, si el hogar no ha alcanzado la norma establecida, como mínima se obtendrá un valor entre 0 y 1.

Como cada necesidad tiene un peso distinto en la explicación del fenómeno se definieron exógenamente cinco ponderaciones cuya suma es igual al 100 por ciento. Para evitar que el valor asignado a cada ponderador sea arbitrario se estimó el costo promedio nacional que significa satisfacer las necesidades básicas consideradas.

El número de necesidades básicas utilizadas se limitó a las más representativas de las existentes en la Encuesta del Conteo de Población y Vivienda 1995; sin embargo, se puede afirmar que expresan bien la calidad de vida de la población ya que seguramente, si un hogar presenta fuertes rezagos en la satisfacción de estas cinco necesidades, con dificultad alcanzará a cubrir otros aspectos importantes como, por ejemplo, el de salud.

Línea de Pobreza Extrema

La línea de pobreza es el costo de una canasta de alimentos básicos suficiente para dotar a un individuo de los requerimientos nutricionales indispensables para el desempeño de sus actividades diarias. Este monto sirve de frontera para identificar aquellos hogares cuyos miembros no disponen de los ingresos diarios suficientes para adquirir este conjunto representativo de los alimentos de mayor consumo de las familias mexicanas.

En esta ocasión, como en el año pasado, se utilizó la canasta básica elaborada por la SEDESOL, así como el costo de preparación y consumo de los alimentos, cuyo precio para la Línea de Pobreza Extrema es de 190.86 pesos de noviembre de 1995 por adulto equivalente, esto con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1994 elaborada por el INEGI.

También se definió a un individuo adulto equivalente y representativo de la composición por grupos de edad de la población, para tomarlo como referencia en la medición del consumo familiar observado en esta encuesta.

La estimación de una línea de pobreza significa un ejercicio laborioso para el cual se tomó la opinión de especialistas del Instituto Nacional de Nutrición y que arrojó una canasta de 41 productos. La línea de pobreza extrema es la norma aplicada para el cálculo de la brecha de ingresos por trabajo.

Los ponderadores

La ponderación sirve para determinar el peso que cada brecha tiene en el fenómeno.[2] La satisfacción de las necesidades arriba mencionadas se atiende en alguna medida por vía del gasto privado de cada hogar, pero también a través de transferencias gubernamentales, por lo que se toma en cuenta de esta manera, el cálculo se basa en el gasto público y/o privado necesario para satisfacer la norma establecida para cada necesidad. Así, por ejemplo, el ponderador de la brecha de ingreso se sustenta en el valor de la Línea de Pobreza Extrema.

---

[2] Para el efecto de resaltar las acciones que realiza este Fondo, el ponderador de la brecha de disponibilidad de drenaje considera también el costo de agua potable.

Para determinar el costo privado de los demás ponderadores se utilizó el gasto del quinto decil en aquellos conceptos similares señalados en la ENIGH 1994. En el caso de la vivienda se cálculo el costo promedio nacional de adquisición y construcción de una vivienda unifamiliar de interés social de 45 m^2 considerando un terreno en breña de 90 m^2 urbanizado, a una tasa fija de interés social de 20 años.

Para determinar el valor de las transferencias gubernamentales se estimó el costo promedio nacional de construcción por hogar de un sistema de agua potable, de drenaje y de electricidad, así como el respectivo a la urbanización de una vivienda unifamiliar de interés social, con las características señaladas anteriormente. La transferencia pública en educación a cada hogar se determinó a partir del promedio nacional del costo por alumno en educación primaria con base en información publicada por la Secretaria de Educación Pública e INEGI.

En todos los casos, los precios se deflactaron a noviembre de 1995, o al promedio anual de 1995 cuando no fue posible mensualizar el indice de precios utilizado.

Principales Programas del Fondo de Infraestructura Social Municipal	
Programas	**Objetivos**
Infraestructura Educativa	Apoyar con recursos económicos a los municipio para la construcción, reconstrucción y equipamiento de escuelas y espacios educativos, con el fin de brindar a la población de educación básica en las zonas más desprotegidas.
Infraestructura para la Salud	Mejorar la Infraestructura física, ampliar la cobertura y calidad de los servicios de atención médica,incrementar los niveles de salud individual, familiar y comunitaria de los sectores de población en condiciones de Pobreza.
Agua Potable	Dotar de servicio de agua Potable a los habitantes de comunidades rurales y colonias urbano populares en forma regular.
alcantarillado	Proporcionar el servicio de alcantarillado a los habitantes de comunidades rurales y urbano populares en condiciones de Pobreza,así com mejorar las condiones del agua residual.
Electrificación	Proporcionar el servicio de energía eléctrica a los habitantes de comunidades rurales y zonas urban populares marginadas.
Urbanización	Tiene como Finalidad apoyar el proceso de urbanización de localidades urbano populares y rurales, mediante la construcción y pavimentación de calles que mejoren las condicones de bienestar de la población.
Caminos Rurales	Acciones orientadas a comunicar las comunidade rurales dispersas en las que se asientan importantes grupos de población a través de la construcción y mantenimiento de una red de camino para la integración social y económica.
Carreteras Alimentadoras	Construir, rehabilitar, modernizar y consevar la red de carreteras que hace posible la integración de las comunidades más dispersas a la dinámica de desarrollo nacional.
FUENTE: Sedesol	

APENDICE B

Esquema General de la Fórmula de Distribución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo 33[1]

La siguiente fórmula se refiere a otros recursos que en su caso se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos de la siguiente manera, donde Σ representa la sumatoria correspondiente a las Entidades Federativas y el subindice i se refiere a la i- ésima Entidad Federativa.

$$\Sigma Fi = \Sigma (M*Ti)$$

En donde:

M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
Fi = Monto correspondiente a la i - ésima Entidad Federativa del monto total M.
Ti = Distribución porcentual correspondiente a la i - ésima Entidad Federativa del monto total M.

Para el cálculo de Ti de la i - ésima Entidad Federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$Ti = Di / DM$$

En donde:

DM = Monto total del déficit n Entidades Federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.
Di = Monto total del déficit de la i - ésima Entidad Federativa con gasto inferior total al mínimo aceptado.

$$\max [(POBBi^* \{PMIN^*0.5^*(REM + IEMi)\} - Gti), 0]$$

En donde:

POBi = Población abierta en i - ésima Entidad Federativa
PMIN = Presupuesto mínimo per cápita aceptado.
REM = Razón estandarizada de mortalidad de la i - ésima Entidad Federativa.
IEMi = Indice estandarizado de marginación de la i - ésima Entidad Federativa.
Gti = Gasto total Federal que para población abierta se ejerza en las Entidades Federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

[1] Ley de Coordinación Fiscal, 1999.

BIBLIOGRAFIA

ACEBEDO ANGULO, Blanca (Coord.).," *Solidaridad en conflicto. El funcionamiento del Pronasol en municipios gobernados por la oposición*". Nuevo horizonte editores, México, 1995.

ACUERDO Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Diario Oficial de la Federación, México; mayo de 1992.

ALCOCER A. J. "*Antecedentes y Perspectivas de la Reforma del Estado en México*" en El Mercado de Valores, diciembre de 1998, Nafin, México.

ALEJO L. Francisco " *El Reto del Equilibrio Regional*" en la Revista; El Mercado de Valores; Nafin; México, octubre del 2000.

A. MERINO, Gustavo., " *Las Transferencias Federales para la Educación en México: Una Evaluación de sus Criterios de Equidad y Eficiencia,*" Revista; Gestión y Política Pública, CIDE, vol. VII, núm. 2, México, segundo semestre de 1998.

ARELLANO CADENA, R., " *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*", El Trimestre Económico, Lecturas 83; Fondo de Cultura Económica; México, 1996.

ASPE, P. " *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*" FCE, México, 1993.

AYALA ESPINO, José., "*Economía Pública*" Facultad de Economía,UNAM, México, 1997.

____________________, " *El Sector Público de la Economía Mexicana*" Facultad de Economía, (versión preliminar) , UNAM, México, 1999.

BANCO MUNDIAL, " *Informe Sobre el Desarrollo Mundial* " Washington, D.C. 1994 , 1997 y 1999-2000.

BARRERA ZAPATA y DEL PILAR, C. " *Descentralización, Democracia y Gestión Municipal* " Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, (memoria); No. 28, Octubre- Diciembre de 1995.

BAZDRECH PARADA, C. y VENTURA RAMIREZ, R. " *Descentralización de las Actividades Científicas y Tecnológicas en México*", Federalismo y Desarrollo, octubre-noviembre-diciembre, Núm. 60, año 10; México, octubre-noviembre y diciembre de 1997.

BOLIVAR ESPINOZA, A. " *En tonro al Estado como Promotor del Bienestar Social en México*" en Funciones del Estado en Desarrollo Económico y Solcial, Autor Corporativo, Universidad Nacional de Ciudad Juárez; México 1969.

______________________, " *Política Fiscal, Estabilización y Distribución del Ingreso; La Experiencia de México 1983-1993*" Serie Política Fiscal Núm. 66, Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 1998.

BOLVINIK, Julio, " *Pobreza y Necesidades Básicas, Conceptos y Métodos de Medición*" PNUD, Caracas, Junio de 1990.

______________, Amartya Sen y Meghnad Desai, " *Indice de Progreso Social, Una Porpuesta en el Mundo Actual*" Centro de Investigaciones Interdiciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. 1998

BULMER, Thomas, " *El Nuevo Modelo Económico en América Latina. Su efecto en la distribución del Ingreso y la Pobreza* ", Fondo de Cultura Económica, 1997.

CABRERO MENDOZA, Enrique., " *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales* " CIDE- Porrúa, México, 1995.

__________________________, " *Los Dilemas de la Modernización Municipal. Estudios Sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos en México*", CIDE- Porrúa, México, 1996.

__________________________ y Mejia Lira, " *Marco Teórico - Métodológico para el estudio de las políticas Descentralizadoras*", Documento de Trabajo, CIDE, México, 1992.

CARDENAS, E. " *Estabilidad, Cambio Estructural y Colapso 1988-1994* " Fondo de Cultura Económica, México.

CARDOSO B. Miriam; "*Descentralización de los Servicios de Salud*" Revista del Instituto de Administración P□ública del Estado de México (Memoria); No. 28; Octubre-Diciembre de 1995.

CEJA MARTINEZ, Jorge., "*Andar Haciendo Política. La Democracia Desde Abajo y el Vinculo Local-Global en el caso del PRONASOL*". El Colegio de Jalisco, México, 1997.

CEMER, J. " *The Decentralization of Public Services: Lessons from the Theory of the Firm* " en Policy Research Working Paper, 1345, Banco Mundial, Agosto de 1994.

CUELLEN, A. y GUTIERREZ, G., " *Descentralización Fiscal y Federalismo en México* ", Revista Federalismo y Desarrollo, Banobras, México, enero-febrero-marzo de 1996.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Méxicanos, Miguel Angel Porrúa, México; 1998.

COPLAMAR, " *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales en México, Situación actual y Perspectivas al año 2000* " Siglo XXI Editores, México 1983.

CRITERIOS Generales de Política Económica; 1997 y 2000, Secretaría de Hacienda y Cédito Público.

DORNBUSH, R. y S., Fisher; " *Macroeconomía* ", 5o. Edición, McGraw Hill, Madrid, 1990

DECRETO Por el Cuál se Aprueba el Nuevo Federalismo 1995-2000, Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1997.

DE LA VEGA, A. " *Conyuntura Petrolera reciente, Nueva era de los Precios y/o Nuevo Sistema Petrolero Internacional* " Revista Economía Informa; México,1998

DEL CASTILLO G. Roberto; " *Los Municipios en México; los Retos ante el Futuro* " CIDE-Porrúa, México.1999.

DIARIO Oficial de la Federación; 5 de mayo de 1983.

________________________; 30 de enero de 1998.

________________________; 1 de julio de 1998.

________________________; 20 de enero de1999.

________________________; 25 de enero del 2000.

EL FINANCIERO; periódico,7 de abril de 1999.

________________________, 8 de abril de 1999.

FERNANDEZ DIAZ, A., Alberto Parejo, J y Rodríguez Sáis, L. " *Política Económica,* " McGraw Hill, España, 1995.

FORO Nacional sobre Desarrollo Estatal y Gestión Municipal, Fundación Rafael Preciado, Morelia 1995.

FUJII, Gerardo y PEREZ José Ma." La Distribución Personal del Ingreso en México 1984-1994" Revista Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM, México Nº 254; Febrero de 1997.

GARCIA PAEZ BENJAMIN, " La Problemática Petrolera en México" Revista Economía Informa,Facultad de Economía, UNAM; Nº 67; mayo de 1998.

GARCIA DEL CASTILLO, Rodolfo, " *Los Municipios en México. Los Retos Ante el Futuro* ",CIDE- Porrúa, México, 1999.

GARDUÑO PEREZ, Armando., " *Descentralización Federal y Estatal en la Perspectiva Municipal* ", Revista Federalismo y Desarrollo, Banobras, México octubre-noviembre - diciembre de 1997.

GOMEZ GORDILLO, Ismael. " *Hacia Una Política de Estado* " El Mercado de Valores, abril de 1998, Nafin, México.

GONZALEZ TORRES, Enrique " *Desarrollo Educativo, Una visión Humanista: Un Reto para México* "; en la Revista El Mercado de Valores; Nafin; México, mayo de 1999.

GUAJARATI, D. " *Econometría* " Tercera edición, McGraw Hill, 1997.

GUERRERO AMPARAN, J.P., " *La Descentralización del Fondo de Aportaciones Federales (Ramo 33),* " CIDE, México, 1998.

GUTIERREZ HERNANDEZ, Gerónimo e Islas, T. Alberto; " *Federalismo Fiscal: Una Comparación Internacional y Reflexiones sobre el Caso de México* " Tesis para recibir el título de licenciatura; ITAM, México; Agosto de 1995.

HARVEY, Rosen, "*Public Finance* " Third Edition, 1992

HAVEMAN, Roberto y Julius Margolis, " *Un Análisis del Gasto y las Políticas Gubernamentales* ", Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

HERNANCEZ LAOS, E. " *Crecimiento Económico, Distribución del Ingreso y Pobreza en México* " Revista del Bancomext; México, octubre del 2000.

HERNANDEZ TORRES, Misael y Alejandro Herrera Mácias, " *Administración Municipal, Servicios Públicos y Perspectiva Social* ", CIDE, 1993.

HIRSHLEIFER, J. y AMIHAI, G. "*Microeconomía, Teoria y Aplicaciones*" quinta edición Prentice Hall; 1996.

INEGI, "*Censo General de Población y Vivienda 1995 y 2000*" México.

______, "*Ingreso y Gasto Público en México*" Edición 2000

______, " Sistema de Cuentas Nacionales, 2000 " México.

INAP- BANOBRAS, "*Manual de Servicios Públicos Municipales*" Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, México, D.F., 1989.

INFORME de Gobierno; Presidencia; Ernesto Zedillo Ponce de León; México 2000.

INFORME de Labores, SEDESOL, 1995-2000.

KENNETH GALBRAIT, John., "*El Origen de la Pobreza de las Masas*", Editorial Diana, México, 1982.

KLIKSBERG, Bernardo., "*Repensando el Estado en el Desarrollo Social: Más Allá de Dógmas y Convencionalismos*", Revista Gestión y Política Pública, CIDE, vol. VII, núm. 2, México, segundo semestre de 1998.

KEOSSEYIAN S. Sussy "Análisis Comparativo de la Descentralización en España, Francia y Reino Unido" en la Revista Federalismo y Desarrollo; Banobras, Año 10, Núm 60; octubre-noviembre y diciembre de 1997.

LA JORNADA; periódico;7 de abril de 1995.

______________________;11 de octubre de 1998.

LERNER, Bertha, "*Medición de la Pobreza en América Latina: Los Debates en la Política Social, Desigualdad y Pobreza*" México, Porrúa,1997.

MERINO A. Gustavo; "*Las Transferencias Federales para la Educación en México*" Revista Gestión y Política Pública; CIDE; México, segundo semestre de 1998.

LERNER, B. "*América Letina: Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza,*" Porrúa, 1996.

LEY de Coordinación Fiscal, "*Código Fiscal de la Federación*" Leyes y Códigos de México, colección Porrúa, México, 2000.

LEY General de Educación, SEP, México, 1992.

MARUM ESPINOZA, E. " *El Estado como Agente Económico en México, Modalidades Estratégias y Actos en su Funcionamiento Actual*", Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social, Autor Corporativo, Unversidad de Ciudad Juárez; México, 1998.

MATUS PACHECO, Javier., " *Banobras y la Descentralización* ", Revista Federalismo y Desarrollo, Banobras, octubre-noviembre-diciembre de 1997, No.74; Núm 60; año 10, México.

MEJIA LIRA, José. " *Relaciones Intergubernamentales y Participación Ciudadana* " en la Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (memoria); No. 28, Octubre-Diciembre de 1995.

MUSGRAVE, Richard y Peggy B. Musgrave, " *Finance Public, Theory and Practice,* " 5o. ed., McGraw Hill, New York, 1980.

NOGUERON CONSUEGRA, Pedro., *"Consideraciones Generales acerca de la Descentralización y el Desarrollo* ", Revista Federalismo y desarrollo, Banobras, octubre- noviembre - diciembre, México, 1997.

NUSSBAUM , Martha C. y Amartya Sen, (compiladores) " *La Calidad de Vida* ", FCE, México, 1998.

OATES Wallace; " *Fiscal Federalism* " Nueva York, Harcourt Bruce.1992.

OCDE, " *Descentralización e Infraestructura Local en México: Una Nueva Política Pública para el Desarrollo* ", Perspectivas, Paris, 1998.

______; *"La Investigación en Captial Humano desde la Perspectiva de la OCDE"* en la Revista el Mercado de Valores; Nafin, México mayo de 1999.

OLMEDO CARRANZA, Raúl; " *Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México* " Memoria, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), No. 28, Octubre- Diciembre de 1995.

ORTEGA LOMELIN, Roberto., " *Federalismo y Municipio* ", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

PINEDO, J. y ALVAREZ, J., " *El Desarrollo Institucional, Una Premisa para el Desarrollo del Municipio* ", Revista Federalismo y Desarrollo, Banobras, julio-agosto-septiembre, M□éxico,año11; núm. 63; 1998.

PROGRAMA Para Superar la Pobreza 1995-2000, Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación 2 de febrero de 1998.

PROGRAMA para Modernización de la Administración Pública, 1995-2000; SECODAM, México,1995.

PRU'D HOMME, Remy " *On The Danger of Descentralitation* " en Policy Research Working Paper, 1252, febrero de 1994.

QUINTANA Bernardo; " *Infraestructura: Retos para el Próximo Milenio* " en la Revista El Mercado de Valores, Nafin, México julio de 1998.

R. BOURNS, E. " *La Reforma del Estado: Una Visión Empresarial* " en El Mercado de Valores, diciembre de 1998, Nafin, México.

SEMPERE J. y H. SOBARZO., " *Federalismo Fiscal en México,* " El Colegio de México, México. 1998.

STIGLITS, J., " *Economic of the Sector Public* ", segunda edición, W.W. Norton. E.U.A.1969.

___________; " *Some Lessons from the East Asian Miracle* ", Research Observer, Banco Mundial, agosto de 1996.

SUAREZ A. y HARO, E. " *Caída y Recuperación: Los Salarios en México, 1987-1993* " el Cotidiano, diciembre de 1993; Año 10; Núm. 60; UAM, México.

SULBRANDT, José " *Bases Metodológicas para la Evaluación de la Sitaución y Avances de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado* " CLAD, mayo de 1991.

TAMAYO, Jorge., " *El Fortalecimiento del Federalismo y la Descentralización de los Servicios de Salud en México* " , Revista Federalismo y Desarrollo, Banobras, octubre-noviembre-diciembre de 1997,año 10; Núm. 60; México, 1997.

TIBOUT, Charles; " *A Pure Theory of the Local Goberment Expeditures* " en National Tax Journal,1993.

URQUIDI, L. V. (coordinador) " *México en la Globalización, Condiciones y Requisitos de un Desarrollo sostenible y Equitativo* ", Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

VAZQUEZ ALFARO, J.L. " *Reforma del Estado Mexicano: Implicaciones Jurídico-Constitucionales* ", Revista El Mercado de Valores, Nafin, México diciembre de 1998,

WOLFENSOHN D. James. " *El Gasto Social es Clave* ", periódico El Clarín, Buenos Aires, 23 de febrero de 1993.

ZICCARDDI, Alicia (coord.) " *La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas* ", Miguel Angel Porrúa- UNAM, México, 1995.